

UiO : **Det juridiske fakultet**

Områdefredning etter kulturminneloven § 19

Kandidatnummer: 589

Leveringsfrist: 25.4.2015

Antall ord: 17 445



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
1.1	Tema og avgrensning	1
1.2	Metode og kildebruk	4
1.3	Den videre fremstillingen	6
2	RETTSLIG UTGANGSPUNKT – KULTURMINNELOVEN § 19 FØRSTE LEDD	7
2.1	Hva er et kulturminne	7
2.2	Formålsparagrafen og formålet i § 19	9
2.3	Paragrafens forhistorie og intensjoner	10
2.3.1	Bygningsfredningsloven	10
2.3.2	Fornminneloven	11
2.3.3	Kulturminneloven	11
2.4	Kulturminneloven § 19 første ledd	12
2.4.1	Områdefredningens formål	13
2.4.2	Fortsatt eller endret bruk bevarer virkningen av kulturminnet i miljøet	14
2.4.3	Nødvendighetskriteriet i § 19	15
2.4.4	Områdefredningens territorielle grense	18
2.4.5	Biologiske verdier i områdefredninger	19
3	RESTRIKSJONER I FREDNINGSOMRÅDET	20
3.1	Kulturminneloven § 19 annet ledd	20
3.1.1	Forbud eller regulering av virksomhet i området	20
3.1.2	Forbud eller regulering av ferdsel i området	21
3.1.3	Fradelings- og bortfestingsforbud i området	22
3.2	Fredningsvedtaket – tolkning og skjønnsutøvelse	23
3.2.1	Innledning	23
3.2.2	Hvilke bestemmelser kan fastsettes i fredningsvedtaket	23
3.2.3	Det faglige skjønn i kulturminnemyndighetenes beslutningskompetanse	27
3.2.4	Skjøtsel i fredete områder	27
4	RÅDIGHETSBEGRENSNINGER VED OMRÅDEFREDNING	28
4.1	Eierinteressers betydning ved områdefredning	29
4.2	Områdefredning av eiendommer som grenser til det fredete stjerneobjektet	31
4.3	Forholdet til andre samfunnsinteresser	33
4.4	Kompensasjonsmuligheter ved områdefredning	34
4.4.1	Eiers erstatningsadgang og muligheter for tilskudd	34

4.4.2	Forhåndsskjønn etter kulturminneloven § 26.....	35
5	SAKSBEHANDLING OG TILGRESENDE PROBLEMSTILLINGER.....	36
5.1	Saksbehandlingsreglene i kulturminneloven § 22.....	36
5.2	Forskrifts- og enkeltvedtaksfredning; en ulikhet mellom § 20 og § 19	37
5.3	Midlertidig fredning etter § 22 nr. 4 av § 19-område.....	38
5.4	Fredninger i strid med reguleringsplan	40
5.5	Dispensasjonsadgangen etter kulturminneloven § 19 tredje ledd	42
6	FORHOLDET MELLOM § 19 OG ØVRIGE FREDNINGSBESTEMMELSER	43
6.1	Sikringssone etter § 6 og forbud mot inngrep etter § 3	43
6.2	Forholdet mellom objektfredning etter § 15 og områdefredning etter § 19.....	45
6.3	Forholdet mellom kulturmiljøfredning etter § 20 og områdefredning etter § 19.....	46
7	KILDER	50

1 INNLEDNING

1.1 Tema og avgrensning

Lov om kulturminner av 9. juni 1978 nr. 50 (*"kulturminneloven"* eller *"kml."*) er det sentrale lovverket til beskyttelse og forvaltning av kulturminner og kulturmiljø i Norge. Det sterkeste virkemiddelet er fredning, og en rekke kulturminner er fredet etter loven. Dette gjelder legalfredete kulturminner som er automatisk fredet etter loven. Loven gir også hjemmel til å vedtaksfredede faste kulturminner eller kulturmiljøer.

Fredning i henhold til kulturminneloven § 19 skiller seg noe ut fra de ovennevnte ordinære fredningsformene ved at forvaltningsmyndigheten gis hjemmel til å fredede et område rundt ett eller flere fredete kulturminner eller kulturmiljøer. Siktemålet med en områdefredning er å bevare virkningen av kulturminnene i sitt miljø eller landskap. Dette kan gjøres ved å innskrenke adgangen til inngrep i det aktuelle området. Med hjemmel i kulturminneloven kan kulturminnemyndigheten utforme fredningsvedtak. I grove trekk vil fredningsvedtakene redegjøre for begrunnelsen og formålet med fredningen, samt hvilke rådighetsbegrensninger fredningen innebærer for rettighetshaver. Vedtaket skal gi et presist omfang av fredningsområdet, hvilke inngrep som er forbudt og eventuelt hvilke som er tillatt. Klima- og miljødepartementet har delegert fredningskompetansen til Riksantikvaren, jf. kml. § 28, jf. forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven av 9. februar 1979 § 12¹.

En områdefredning etter § 19 kan båndlegge store områder og være inngripende, ikke minst for eierne. De fleste områdefredninger skjer imidlertid i samsvar med eiers ønsker, og interessene til eier og kulturminnemyndigheten vil ofte være sammenfallende. Andre ganger er eier motstander av områdefredningen i sin helhet, eller det er uenighet om omfanget og innskrenkningene i handlefrihet som områdefredningen medfører. Kulturminnemyndighetens rådighetsinngrep krever selvsagt klar lovhjemmel og en saksbehandling som ivaretar rettsikkerheten for de som berøres. Problemstillingen om grunneiers krav på erstatning når slike begrensninger medfører økonomisk tap, vil kunne oppstå. Kulturminneloven har ingen egen erstatningsbestemmelse. Kravet om erstatning må løses etter alminnelige erstatningsrettslige prinsipper og analogi fra Grl. 105. Temaet er omstridt innenfor miljøretten, og det er i denne avhandlingen ikke anledning til å vurdere problemstillingen i sin helhet. Avhandlingen avgrenses mot konsekvensene områdefredninger kan medføre. Hva som skjer etter at fredningen er foretatt, er ikke i fokus her. Kompensasjoner gjennom erstatning, sanksjoner ved overtre-

1 FOR-1979-02-09-8785 Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven

delse av fredningsvedtaket, eller avfredning vil derfor ikke være tema for avhandlingen. Eieres generelle kompensasjonsmuligheter vil i grove trekk løftes frem i forbindelse med spesielle problemstillinger som tangerer områdefredninger etter § 19, fordi manglende adgang på kompensasjon vil øke inngripenheten av fredningsvedtaket.

Dispensasjonsbestemmelsen i § 19 tredje ledd åpner for at man i enkelttilfeller kan fravike fredningsvedtaket. Kulturminnelovens dispensasjonsbestemmelser for vedtaksfredninger bygger på de samme prinsippene. Dispensasjonsadgangen er en konsekvens av fredningsvedtaket, og det er ikke lagt opp til noen generell drøfting av disse reglene i avhandlingen. Forståelsen av vilkårene i dispensasjonsadgangen i § 19 tredje ledd og hvordan denne anvendes i områdefredninger, drøftes likevel under kapittel 6 fordi tolkningen og bruken av dispensasjonsbestemmelsen vil ha betydning for hvordan vernet av fredningen til syvende og sist blir.

Det er ikke bare grunneier som blir påvirket av områdefredninger. Rådighetsinnskrenkningene kan rette seg mot andre med rettigheter og interesser i området, som bruksretthavere, festere eller allmennheten. Disse kan igjen bestå av enkeltpersoner, sameiere, organisasjoner eller selskaper i privat eller offentlig eie. Det er ingen fellesbetegnelse som rommer alle former for rettighetshavere, og avhandlingen gjør heller ingen forsøk på å differensiere rettsstillingene som de ulike interessehaverne og rettighetshaverne kan ha. Avhandlingen fokuserer på grunneiers forhold til områdefredninger etter kulturminneloven § 19.

Grunneier har i utgangspunktet rett til å utnytte sin eiendom praktisk og økonomisk, jf. prinsippet i grunnloven 105 og EMK protokoll 1 artikkel 1. I tillegg til grunneiers rett til å utnytte grunnen praktisk og økonomisk, vil ofte samfunnets behov for utvikling spille inn ved områdefredninger. Vektingen av kryssende samfunnshensyn, eierhensyn og kulturminneverdier avgjør hvilke midler som skal tas i bruk for å sikre verdiene av kulturminnene.

”Med kulturminneverdier menes verdier som legges til grunn når et kulturminne vurderes med henblikk på vern, eksempelvis aldersverdi, kulturhistorisk og arkitektonisk verdi.”²

Fredningsforslag kan fremmes av alle, men i praksis er det fylkeskommunene som vurderer og deretter fremmer forslag om fredning basert på en vurdering av kulturminnenes nasjonale verdi. Fredninger foretas bare av de mest verdifulle kulturminnene, og er sjeldne. Nasjonale kulturminnehensyn vil derfor ofte veie tyngre enn lokale næringsbehov når et fredningsforslag først blir vurdert.

2 Riksantikvarens ordnøkkel - tesaurus for kulturminnevern, <http://ordnokkelen.ra.no>

Når områdefredningens utstrekning og inngripen skal avklares, vil faglige vurderinger og politiske føringer være viktige forutsetninger som er med å påvirke fredningsprosessen. Disse vurderingene må imidlertid skje innenfor den rammen lovverket setter. Noen kulturminners nasjonalverdi er særlig viktige og legitimerer større bruk av myndighetsinngripen enn andre. Kulturminneloven § 19 er her et styringsmiddel som bidrar til å sikre kontroll med utviklingen i området som ligger rundt nasjonale kulturminner. Skillet mellom det politiske, faglige og rettslige skjønnet, er ikke gjort til noe poeng i avhandlingen.

Fremstillingen tar først og fremst sikte på å drøfte hva kulturminneloven § 19 rommer, og hvilke rådighetsbegrensninger den hjemler. Det skal her kartlegges hvordan bestemmelsen er brukt i praksis. Få saker i kulturminneretten når domstolene, men det er rikholdig forvaltningspraksis. Riksantikvarens digitale arkiveringssystemer inneholder selv ingen oversikt over antall områdefredninger, men Statistisk sentralbyrå meldte i 2013 at det eksisterer 717 områdefredninger.³ De ulike sakene som krever områdefredning, bygger på svært forskjelligartete fredningsbehov. En gjennomgang av fredningssaker med påfølgende systematisering ville derfor blitt lite hensiktsmessig og dessuten kunstig. Det er derfor foretatt et kvalifisert utvalg av saker som er spesielt interessante eller tangerer grensen for hva kulturminneloven §19 rommer. I tillegg er det trukket frem noen ordinære fredningsvedtak som representerer det store flertall av områdefredninger.

Jeg har valgt å ha et særlig fokus på de saker som har vært gjennom klagebehandling hos Klima- og miljødepartementet (tidligere Miljøverndepartementet). Dette fordi et høyere konfliktnivå utfordrer bestemmelsens grenser, og fordi sakene gjennom flere instanser er godt utredet. Forvaltningspraksis brukes her, mer som illustrasjon og eksempel på innholdet i § 19, enn som fasit på hvor grensene skal trekkes. Avhandlingen søker å undersøke i hvilken grad forvaltningens praksis er i samsvar med forarbeider og lovgiverintensjoner på området.

Perspektivet på områdefredninger kan stille seg ulikt avhengig av om man har et totalperspektiv eller en enkelt fredningsvedtak for øye. Hvor mye vekt kulturminnemyndighetens praksis kan ha for senere vedtak, vil bero på om praksisen er ensartet og klar. Jeg har derfor forsøkt å trekke noen sammenhenger og se om det er mulig å finne fellestrekk eller argumentasjonsmønstre som går igjen ved fredningsvedtakene etter § 19, samt hvordan vedtakene bør tolkes og forstås. Dersom det er mulig å stille opp generelle retningslinjer for hvilke hensyn som anvendes på ulike situasjoner, vil dette øke forutberegneligheten og innretningsmulighetene for berørte parter.

3 Statistisk sentralbyrå. Tabell fra 2013: <http://www.ssb.no/202480/områder-fredet-etter-kulturminneloven-og-vernet-etter-naturmangfoldloven-svalbardmiljøloven-og-lov-om-jan-mayen-per-31.desember-2012>

Avhandlingen tar ikke opp vedtaksfredninger av statlig eiendom. Fredning av statens eiendommer skjer ved forskrift etter kml. § 22a. Ett eksempel på dette er landsverneplanene. De er sektorvise oversikter over verneverdige eiendommer i statens eie som skal danne grunnlaget for forskriftfredninger. Statlige fredningsforskrifter kan suppleres av områdefredninger etter kml. § 19, jf. § 22 a tredje ledd. En supplerende med § 19 i statlig eide områder er aktuell når område ikke er en del av anlegget/bygget, men likevel er nødvendig for opplevelsen av kulturminnet. Disse fredningssakene er mindre problematiske enn fredning av ikke statlige eiendommer, og det er andre hensyn som gjør seg gjeldende i fredningsprosessen.

Flere lover kan være av betydning for kulturminnevernet. Av disse kan bare noen nevnes. I første rekke står lov av 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) som erstattet lov av 19. juni 1970 om naturvern (naturvernloven) og lov av 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) med sine regler om arealdisponering. Praktisk viktig er kulturminnelovens saksbehandlingsregler som gir eierinteresser mulighet til å bli hørt på et tidlig tidspunkt.

1.2 Metode og kildebruk

Få saker i kulturminneretten når domstolene, men på forvaltningsnivå er rettsområdet rikt på praksis. Denne praksisen kan noe upresist forklares som den praksis som følges i offentlig forvaltning, når man tolker og utfyller lovbestemmelser og treffer vedtak.⁴ Begrepet dekker «en meget forskjelligartet praksis ved en rekke forskjellige typer organer på ulike typer trinn, i forvaltningshierarkiet»⁵.

I avhandlingen brukes ikke forvaltningspraksis som en kilde til å tolke hva retten er, men som en kilde til å forstå hvordan retten blir tolket av forvaltningens praksis. Analyser av fredningsvedtakene etter kml. § 19 kan gi grunnlag for slutninger om hva som kan oppfattes som gjeldende rett, da øvrige rettskilder i kulturminneretten gir lite svar. Forvaltningspraksis kan også kaste lys over hvilken virkning rettsreglene har hatt i det praktiske liv gjennom hvordan de praktiseres.⁶ Erfaringer gjennom praksisen vil kunne bidra til å gi innsikt i hva som er de faktiske utfordringene ved områdefredninger etter kulturminneloven § 19. Dette har igjen bidratt til å identifisere de rettslige spørsmålene som drøftes i denne avhandlingen.

4 Kjærstad, Håvard (2003) *Forvaltningspraksis som rettskilde*, Jussens venner 03/2003, s. 1 Heretter Kjærstad (2003)

5 Kjærstad (2003) s. 1

6 Winge, Nikolai K. (2013) *Kampen om arealene, rettslig styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning*, s. 31 Heretter Winge (2005)

Som omtalt er rettslige analyser knyttet til studier av enkelte fredningsvedtak. Dette er et metodisk grep for å gjøre kildeomfanget mer håndterlig. Hensikten med studiet av enkeltsaker i forvaltningen er ikke å avgrense fremstillingen til enkelte deler av § 19-reguleringen. Det er snarere å ta utgangspunkt i saker som ofte medfører store interessekonflikter, for slik å belyse rettsreglenes funksjon som konfliktdempende styringsmiddel.

Fredningsvedtakene er offentlige dokumenter det kan bes om innsyn i, men de er sjeldent publisert. Ved fredning av ikke-statlig eiendom skal vedtakene tinglyses. Men en oversiktlig fremstilling av fredningsvedtakene er ikke tilgjengelig. Dette gjør fredningsprosesser mindre transparent, og kan senke forutberegneligheten for de berørte parter. Forvaltningspraksisen som er anvendt i denne avhandlingen, er kronologisk opplistet i litteraturlisten med full referanse. Referansenummeret det henvises til, er alltid avsenderorganets egen. Gjennom avhandlingen er forvaltningspraksis introdusert med fullt navn og referanse og senere nevnt ved navn, sted og dato.

Det er hevdet i juridisk teori at forvaltning og domstol har ulike metode med hensyn til bruk og vektning av rettskilder.⁷ Forvaltningen har sterke lojalitetsbånd til lovgiver og praksisen trekker store veksler på lovforarbeider⁸. I foreliggende avhandling øker forarbeidenes interesse ved at de øvrige rettskildene på § 19- fredninger gir liten veiledning. De sentrale forarbeidene til kulturminneloven med endringer er Ot.prp. nr.7 (1977-1978) og Ot.prp. nr. 51(1991-1992). Forarbeidene kan gi innblikk i hvilke hensyn lovgiver har vurdert, og hvilke siktemål lovgiver ønsket å oppnå gjennom de enkelte bestemmelsene.

Klima- og miljødepartementet har instruksjonsmyndighet og gir direktiver og retningslinjer om hvordan reglene på departementets ansvarsområdet skal forstås og følges. Kulturminneloven er i stor grad en lov for fagprofesjoner og offentlig forvaltning. Det er et rettsområde der ikke-jurister dominerer rettsanvendelsesprosessen. Ordlyden i kulturminneloven § 19 er vidt utformet og gir brede tolkningsmuligheter. Dette medfører at saksbehandlere i kulturminnevernet i stor grad benytter seg av rundskriv, veiledere, stortingsmeldinger og tilgjengelig litteratur som relevante kilder.

7 Boe, Erik Magnus (2012) *Rettskildelære under debatt*. Universitetsforlaget s. 38. Heretter Boe (2012)

8 Eckhoff, Thorstein. *Rettskildelære med Jan E. Helgesen* 5. utgave, 2012 s. 78. Heretter Eckhoff (2012)

1.3 Den videre fremstillingen

Avhandlingen består av seks deler. Del to tar for seg adgangen til å frede områder med hjemmel i kulturminneloven § 19 første ledd. Kulturminneloven § 19 annet ledd blir drøftet i del tre. Her behandles forbud og reguleringer som følger direkte av lovens annet ledd. Deretter behandles forbud ved fredningsvedtak gitt i medhold av lovens annet ledd. I avhandlingens fjerde del blir det gjort rede for rådighetsbegrensningene som følger av fredningsvedtakene, og samspillet med eierinteresser og andre samfunnsinteresser i fredningsområdet. Saksbehandlingen og fredningsprosessen er tema for femte del. I sjette del vurderes § 19 opp mot tilgrensende fredningsbestemmelser i kulturminneloven. Kulturminnemyndighetenes tolkning og anvendelse av rettskildene drøftes fortløpende gjennom analyser av utvalgte vedtak.

2 Rettslig utgangspunkt – kulturminneloven § 19 første ledd

”Departementet kan frede et område rundt et fredet kulturminne og skipsfunn som nevnt i § 14 så langt det er nødvendig for å bevare virkningen av kulturminnet i miljøet eller for å beskytte vitenskapelige interesser som knytter seg til det.

I fredningsvedtak etter første ledd kan departementet forby eller på annen måte regulere enhver virksomhet og ferdsel i fredningsområdet som er egnet til å motvirke formålet med fredningen. Det samme gjelder fradeling eller bortfeste av grunn til virksomhet som nevnt i første punktum.

Departementet kan i særlige tilfelle gjøre unntak fra vedtak om fredning og fredningsbestemmelser for tiltak som ikke medfører vesentlige inngrep i det fredete området.”

2.1 Hva er et kulturminne.

Fokuset på verdien av å sikre fremtidige generasjoner større fysiske sammenhenger og helhetlige områder rundt kulturminner, har økt de siste tiårene.⁹ Tidligere fredet man objekter uavhengig av det omliggende miljøet og landskapet. Mens fredete enkeltbygninger på 1920-tallet gjerne lå fritt i landskapet, har mange av kulturminnene i dag blitt innestengt eller på annen måte visuelt forstyrret av nyere utbygging.¹⁰ Flere kulturminner står nå uten sin sammenheng eller forklaring, avsondret fra de omgivelser de engang var en del av. Økt utbyggingspress og endret synet på kulturminnefredning har ført til at man i dag har behov for å frede områder rundt bygg og anlegg. For å sikre at kulturminner kan betraktes i sin opprinnelige sammenheng, har adgangen til å frede områder rundt fredningsobjekter utviklet seg gjennom flere lover. Muligheten til områdefredning slik vi kjenner den i dag kom ved lovrevisjonen av kulturminneloven i 1992. Gjennom lovgrepene skal sammenhenger mellom miljøet og fredningsobjektene sikres også for fremtidige generasjoner.¹¹

Når kml. § 19 bare kan brukes i forbindelse med et ”fredet kulturminne”, krever bestemmelsen kunnskap om hva et ”kulturminne” er. ”[K]ulturminne” er definert i kulturminneloven § 2 første ledd som ”alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til”. Definisjonen er vid og inkluderende, uten avgrensninger i alder eller type. Lovgiver ønsker med dette å understreke at kul-

9 Se bla. Ot.prp.nr. 51 (1991-1992)Endringer i lov av 9.juni 1978 nr.50 om kulturminner s. 1 og 12, og St.meld.nr. 16 (2004-2005) Leve med kulturminner, pkt. 1, 2012-13, og Meld.St.35 (2012-2013) Framtid med fotfeste. Kulturminnepolitikken. pkt. 4.1.3. s. 38

10 Holme, Jørn (red) (2005) *Kulturminnevern Bind II*. 2.utgave s. 168. Heretter Holme (2005)

11 Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 8

turminnebegrepet er åpent og verdinøytralt.¹² Selve utvelgelsen av fredningsobjekter og fredningsområder kan bli en stor utfordring for kulturminnevernet.

I henhold til kml. § 2 første ledd skal ”*alle spor*” være etter ”*menneskelig virksomhet*”. Spor etter naturforekomster eller dyr er i utgangspunktet ikke kulturminner.¹³ Spor av dyrehold, som reindrift, bufe og sauegjeting faller derimot innenfor begrepet kulturminne. Spor etter maskiner som skoghogst og sprengningsarbeid eller spor etter beplantning av vekster vil også inngå i begrepets videste forstand. Den ”*menneskelige virksomhet*” må imidlertid være av en viss verdi for å omfattes av kulturminneloven.¹⁴

Videre krever bestemmelsen at de menneskelige sporene må være i vårt ”*fysiske miljø*”. Dermed faller tanker og tradisjoner i utgangspunktet utenfor. Dette modifiseres i siste passus der lokaliteter som det knytter seg ”*historiske hendelser, tro eller tradisjon til*”, inngår, selv om det strengt tatt er basert på tanker og ideer.¹⁵ Under dette vilkåret kan naturforekomster, uberørt av menneskelig virksomhet være kulturminner. Tromsdalstinden (Sálaoaivi), den høyeste synlige toppen fra Tromsø by, er et eksempel på uberørt naturstykke som også er et automatisk fredet samisk kulturminne det knytter seg «*til tro eller tradisjon*» til.

Definisjonen av kulturminner i § 2 første ledd er meget vid og omfatter flere kulturminner enn de som er sikret vern gjennom fredningsvedtak i kulturminneloven. Det fremgår av Riksantikvarens høringsuttalelse i forarbeidene til kml. § 2 at en omfattende definisjon av begrepene kulturminner og kulturmiljøer vil gjøre arbeidet med kulturminnevern enklere. Vanskelige grensdragninger kan da unngås.¹⁶ Loven forutsetter at kulturminnedefinisjonen skal suppleres av vilkårene i de ulike paragrafene. De kulturminnene som kvalifiserer for fredningsstatus må ha visse egenskaper som gir nasjonal verdi, jf. forvaltningspraksis. Disse egenskapene er gjengitt i §§ 4 og 15. Fredningsstatus kan også oppnås for båter etter § 14 a gjennom kulturmiljøfredning etter § 20 eller som en områdefredning i § 19. Når et område rundt et fredet kulturminne vurderes fredet, må en rekke kriterier overveies som utbroderes nærmere under punkt 2.4 i det følgende.

12 Kahn, Michael (2007). *Lærebok i kulturminnerett*. Tapir akademisk forlag s. 127. Heretter Kahn (2007)

13 Kahn (2007) s. 128

14 Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 10

15 Kahn (2007) s. 129

16 Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s.10

2.2 Formålsparagrafen og formålet i § 19

Kulturminnelovens bestemmelser skal leses i sammenheng med formålsparagrafen i § 1. I prinsippet kan § 19 tolkes i lys av § 1 ved uklarheter. Lovens § 19 skal speile kulturminnevernet som et ledd i et større miljø og en større ressursforvaltning.¹⁷ Etter § 1 skal ”*kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon...vernes både som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i et helhetlig miljø- og ressursforvaltning*”. Med «vernes» menes det at kulturminnene skal tas vare på og beskyttes. Vernete kulturminner nyter imidlertid ikke samme rettsvern som de fredete. Vilåret «*egenart*» henspiller til kulturminnets spesielle og unike karakter. Ordlyden «*variasjon*» viser derimot til ønsket om å ha en viss representasjon av ulike kulturminner og miljøer. Formålsparagrafen er meget vid og inkluderende, og utvelgelsen av verneobjekter og verneområder er derfor en stor utfordring for kulturminnevernet.

Når formålsparagrafen uttrykker at kulturminnene skal vernes «*med deres*» egenart og variasjon, blir viktigheten av at kulturminnet skal bevares i dets egne omgivelser understreket. Kulturminneloven § 19 er det sterkeste virkemiddelet for å sikre dette formålet. Miljøverndepartementet uttrykte i en klagesak følgende om betydningen av formålsbestemmelsen:

*”Formålsbestemmelsen skal først og fremst være en overordnet symbolbestemmelse som markerer de verdier som loven bygger på. Den medfører ikke en selvstendig rettsplikt - rettigheter og plikter går fram av andre bestemmelser i loven. Formålsbestemmelsen kan imidlertid gi anvisninger på tolkning av lovens øvrige bestemmelser og gi en ramme for utøvelse av skjønn etter loven.”*¹⁸

Som uttalelsen vitner om, har formålsparagrafen ingen selvstendig rettskildemessig betydning, men skal gis betydning ved tolkning av lovens øvrige bestemmelser og ved forvaltningens skjønnsutøvelse.

¹⁷ Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) pkt. 4.1.3

¹⁸ Miljøverndepartementet. Klage på Riksantikvarens vedtak om fredning med hjemmel i kulturminneloven §§15 og 19, jf. § 22 vedrørende Skansen brannstasjon og Skansedammen, Øvre Blekeveien 1 gbnr 167/1220,1221, Bergen kommune. Ref.200800987/ROG, Dato.3.6.2009

2.3 Paragrafens forhistorie og intensjoner

Lov av 17. mai 1904 om forbud mod at utføre fortidslevninger av landet og lov av 13. juli 1905 nr. 4 om fredning og bevaring af fortidslevninger (fortidslevningloven) var de førstelovene for kulturminnevernet. Ingen av loven ga rom for å frede områder eller gi fornminner sikringssone. Senere vedtok Stortinget to lover som frem til 1978 vernet om landets kulturminner; Lov om bygningsfredning av 3. desember 1920 nr. 2 (bygningsfredningsloven) og lov av 29. juni 1951 nr. 3 om fortidsminner (fornminneloven) som erstattet fortidslevningsloven av 1905. Ved kulturminneloven ble de to lovene samlet i en. Forarbeider og praksis knyttet til bygningsfredningsloven og fornminneloven vil derfor i noen grad være relevant for tolkningen av kulturminneloven av 1978.¹⁹

2.3.1 Bygningsfredningsloven

Bygningsfredningsloven ble vedtatt i 1920. Først ga loven bare hjemmel til å frede bygninger isolert fra omgivelsene, men dette ble siden endret gjennom en lovrevisjon av bygningsfredningsloven i 1975. I forarbeidene til ny lovrevisjon, Ot.prp.nr.60 (1974-75), ble manglende mulighet til å frede kulturminnet i sitt miljø påpekt som lovens største svakhet.²⁰ I innst.O. nr. 75 (1974-1975) uttaler kommunal og miljøvernkomiteen at forslaget om å frede områder etter lovens § 2 b, var den viktigste endringen i proposisjonene med sikte på at mer aktivt kulturvern.²¹ Bestemmelsen skulle sikre kontroll med utformingen i miljøet rundt et fredet kulturminne. Hovedbegrunnelsen var å forhindre uheldig plassering av nye byggverk som kunne redusere den estetiske og kulturhistoriske verdien av verneobjektet.

Etter lovrevisjonen av bygningsfredningsloven kunne lovens § 2 b *”fastsetja at det i eit avgrensa område kring bygning eller bygningsmiljø m.m., som nemt i §§ 1-2a, ikkje må setjast i gang byggje- og anleggsarbeid eller graving utan etter særskilt løyve fra den antikvariske bygningsnemda”*²². Området skulle ikke være større enn det som var nødvendig, men kontrollere at den estetiske og kulturhistoriske virkningen av fredningsobjektet i omgivelsene ikke ble redusert eller ødelagt.²³

19 Det kogelige justis og politidepartement. Lovavdelingen. Spørsmål om adgang til å anvende lov om kulturminner av 1978 §§16-20 og § 27 for så vidt gjelder bygninger m v som er fredet i medhold av lov om bygningsfredning av § 1920 Dato 27.08.1990. Ref. 1B41/90EEA/ATia

20 Ot.prp.nr. 60 (1974-1975) Om lov om endringer i lov om bygningsfredning av 3.desember 1920 nr. 2 s. 6

21 Innst.O.nr. 75 (1974-1975) Tilrådning fra kommunal- og miljøvernkomiteen om lov om endringer i lov om bygningsfredning av 3.desember 1920, nr. 2,s. 2

22 Lovteksten er publisert i Rundskriv nr.T-9 Juni 1975

23 Ot.prp.nr. 60 (1974-1975) s. 5: til § 2b

2.3.2 Fornminneloven

Sammen med fortidslevningsloven var lov av 2.juli 1921 nr.1 um ret til å setja forbod mot byggjing eller verksemd som skjemmer offentlege minnesmerke m.m. (her kalt skjemmingsloven), forløperne til fornminneloven av 1951. Skjemmingsloven ble opprettet fordi det var behov for et forbud mot å oppføre bygninger eller utøve virksomhet som kunne virke skjemmende på de historisk viktigste monumentene og plassene i Norge.²⁴ Loven ble ikke veldig praktisk for kulturminnevernet, men den viser at det allerede i 1921 var ansett som verdifullt å få oppleve helhetlige miljøer, og loven ble dermed forløperen til skjemmingsbegrepet (se pkt. 6.1).

I 1951 vedtok Stortinget fornminneloven. Behovet for å regulere omgivelsene rundt kulturminnene meldte seg også her. Departementet kunne frede et så stort stykke som trengtes for å for å verne et fornminne.²⁵ I Ot.prp.nr.44 (1951) var det fremholdt et sterkt behov for å ikke bare kunne frede fortidsminnet, eksempelvis en gravhaug, slik som fortidslevningsloven hjemlet, men også omgivelsene.²⁶ Fornminneloven fikk gjennom lovendringene hjemmel for områdefredning i § 4 1. ledd. Bestemmelsen ble av lovutvalget omtalt som «særlig påkrevd».²⁷

2.3.3 Kulturminneloven

Kulturminneloven er en sammenslåing av bygningsfredningsloven og fornminneloven. I hovedsak svarte kulturminneloven § 21 (nå § 19) til § 4 i fornminneloven og til § 2 b i bygningsfredningsloven. Muligheten for områdefredning rundt skipsfunn var ny med kulturminneloven.²⁸ Paragrafen er utformet med sikte på å ivareta hensynet til beskyttelse av kulturminnet og miljøet både når det gjelder faste fornminner, skipsfunn og kulturminner fra nyere tid.

Ved lovendring av kulturminneloven den 3.7.1992 ble § 21 erstattet med ny § 19. Det ble ikke gjort store endringer, og någjeldende § 19 tilsvarer den tidligere § 21 første og annet ledd.²⁹ Vilkåret «*landskap*» i første ledd ble fjernet fordi ble ansett som unødvendig ved siden av

24 Ot.prp.nr. 39 (1921) s. 2 flg.

25 Ot.prp.nr. 44 (1951) Lov om fornminne: Tilråding frå Kyrkje - og Undervisningsdepartementet 30. mars 1951 s. 3

26 Ot.prp.nr. 44 (1951) s. 7

27 Ot.prp.nr. 23 (1962-1963) Om lov om endring i lov om fornminne frå 29.juni1951,s.8

28 Ot.prp.nr. 7 (1977-1978) s. 32

29 Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 24

«miljø».³⁰ Bestemmelsens tredje ledd som ga hjemmel til å kreve byggverk innenfor et fredet område fjernet, ble sløyfet fordi hjemmelen ble ansett som for inngripende i eiers rettsstilling. Adgangen ble lite anvendt i praksis fordi det kunne minne om ekspropriasjon.³¹ Dette er det høyeste restriksjonsnivået områdefredningen gjennom historien har hatt adgang til. Forarbeidene til § 19, Ot.prp.nr. 51 (1991-92), har flere henvisninger til Ot.prp.nr. 7 (1977-1978) som omtaler den tidligere § 21. Den nå opphevede § 21 vil derfor kunne ha en viss betydning ved tolkningen av § 19 i kulturminneloven.

Lovrevisjonen i 1992 var nødvendig fordi synet på kulturminnevern var i endring. Loven var ikke lenger et tilfredsstillende redskap for å få gjennomført vernetiltak for at kulturminnene skulle fremstå lesbare i sine opprinnelige omgivelser.³² Kulturminneloven var preget av å være en sammenslåing av to lover. Lovendringen skulle bidra til en mer helhetlig lov.

2.4 Kulturminneloven § 19 første ledd

En områdefredning etter § 19 er en støttefredning som ikke kan stå alene. Den brukes for å «*fredet et område rundt et fredet kulturminne [og] skipsfunn*» for å bevare virkningen av «*kulturminnet i miljøet*» jf. § 19 første ledd. Forståelsen av at områdefredninger er betinget av tilstedeværelsen av et eller flere fredete objekter, støttes i lovforarbeidene. De sier at «*[m]iljøet/landskapet omkring kan bare fredes i den grad dette er nødvendig for å sikre virkningen av det fredete kulturminnet i miljøet/landskapet.*»³³ En § 19-fredning kan altså ikke utelukkende foretas på bakgrunn av områdets egenverdi.³⁴

Begrepet egenverdi er brukt i Ot.prp.nr. 51 (1991-92) for å forklare at et kulturminne er verdifullt i kraft av å være det det er og ikke må begrunnes ut fra noe annet.³⁵ Satt på spissen kan det tenkes at dersom de fredete enkeltobjektene forsvinner for godt, må § 19-fredningen rundt opphøre. I forbindelse med områdefredninger blir enkeltobjektene med egenverdi gjerne omtalt som «*stjerneobjekter*». Disse stjerneobjektene kan være automatisk fredede kulturminner jf. kml. § 4, kulturminner fredet etter enkeltvedtak, jf. §§ 14a og 15, statlig eiendom fredet etter § 22 a.

30 Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 15

31 Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 13

32 Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 4

33 Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 4

34 Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 12.

35 Store norske leksikon, <https://snl.no/verditeori>

Kulturminneloven § 19 oppstiller ingen kvalitative krav til et område som skal fredes. Når § 19 skal brukes for å ”*fredet et område rundt et fredet kulturminne*”, betyr dette at områdefredninger legges i feltet utenfor stjerneobjektet. Og i motsetning til de andre fredningsbestemmelsene i loven krever ikke en områdefredning at det ligger kulturminner i selve feltet. Fredning kan omfatte alle slags elementer uten hensyn til om området har kulturminneverdi.

Et typisk eksempel på hvordan § 19 brukes for å støtte en objektfredning, er saken Villa Fridheim fra Krødsherad kommune 2006.³⁶ Villa Fridheim er en intakt sveitserstilvilla fra 1890 som er idyllisk plassert på toppen av den lille Bjørøya i Buskerud. Områdefredningen omfatter innmark mellom hage og sjø, samt noe skog bak bygningen. Formålet er å opprettholde sammenhengen mellom bygningene og landskapet rundt. Områdefredningen har ingen større egenverdi enn å arrondere stjerneobjektet. Omgivelsenes kvalitet er ikke drøftet.³⁷ Men selv om områdefredninger ikke stiller kvalitative krav vil intakte og autentiske miljøet øke fredningsverdien av et område.

2.4.1 Områdefredningens formål

Det er etter loven to formål som gir grunnlag for områdefredning. Enten kan fredninger vedtas for å ”*bevare virkningen av kulturminnet i miljøet*” eller for å ”*beskytte vitenskapelige interesser som knytter seg til [kulturminnet]*”.

Når en fredning skjer for å ”*beskytte vitenskapelige interesser*” som knytter seg til kulturminnet, kan man ta vare på områdets potensial. Et eksempel kan være der omgivelsene er gjenstand for forskning. Forarbeidene gir ingen anvisning til hvordan vilkåret skal forstås. Det kan også dreie seg om kulturminner som man i dag ikke har metoder til å gjennomføre eksakt og tilfredsstillende forskning på, eller at forskningen er av et slikt økonomisk omfang at det ikke lar seg gjennomføre.³⁸ Vilkåret vil være særlig aktuelt ved kulturminner fra oldtid og middelalder.

Kåfjord områdefredning i Alta kommune er fra 2009 (se pkt.3.1.2). Den omfatter området rundt automatisk fredete bergkunstfelt ved bosetningsområder fra steinalderen.³⁹ Bergkunsten er en del av verdensarvområdene i Alta. Det er et svært sårbart område, truet av naturlige

36 Riksantikvaren. Villa Fridheim, gnr. 197 bnr. 10 fnr. 1, Krødsherad kommune. Vedtak om fredning med hjemmel i kulturminneloven §§ 15 og 19, jf. § 22. Dato: 31.10.2006, Ref: 06/1208-X3

37 Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 12.

38 Holme (2005) s. 172

39 Riksantikvaren. Kåfjord, deler av gnr. 14 bnr 1 og 7, Alta kommune – vedtak om områdefredning med hjemmel i lov om kulturminner (kml) § 19 jf. § 22. Dato 18.6.2009. Ref. 08/00641-6

nedbrytningsprosesser og menneskelig aktivitet. En områdefredning ble brukt for å legge til rette for en bedre forvaltning og dermed sikre at de vitenskapelige interessene rundt funnene blir bevart som referanseområder fra tidligere tid.

Et område kan videre fredes når formålet er å ”*bevare virkningen av kulturminnet i miljøet*”. Med dette menes at stjerneobjektet skal kunne forstås og oppleves i sin kontekst. Her vil det være av betydning om området bidrar til å formidle stjerneobjektets opprinnelige funksjon eller historien som er knyttet til det fredete byggverket.⁴⁰ Hvorvidt området rundt den fredete bygningen er intakt eller opprinnelig, vil være sentralt i vurderingen.

I vedtak om fredning fra 2007 av Hamsund gård, Knut Hamsuns barndomshjem i Hamarøy kommune, ble en liten tradisjonell nordlandsgård med hovedpreg fra første halvdel av 1800-tallet fredet⁴¹ (se pkt. 2.4.1 og 4.2). Gården ligger vakkert plassert med utsikt mot sjø og fjellene bak. Gårdstunet, den dyrkede marken og en mindre del av den nærmeste utmarken på tilsammen 91,5 daa, ble områdefredet for å bevare virkningen av det fredete gårdsanlegget i miljøet. Kulturlandskapet og miljøet var ansett som viktige elementer for å forstå livsgrunnlaget til de som bodde der, og som hadde inspirerte Knut Hamsun i skrivingen. Omgivelsene var noe endret siden Hamsun levde på gården. Tidligere utmark var blitt til innmark. Fredningsmyndighetene la særlig vekt på betydningen av siktlinjene fra eiendommen. De fremhevet virkningen av kulturminnet i det store landskapet.

2.4.2 Fortsatt eller endret bruk bevarer virkningen av kulturminnet i miljøet

Innenfor en områdefredning kan man finne alt som er i et kulturmiljø, som veger, gjerder og inn-/eller utmark med større eller mindre verneverdi. Disse kulturminnene har ikke samme vern som stjerneobjektet, men gir stjerneobjektet større verdi som kulturminne. Det ”*bevare[r] virkningen av kulturminnet i miljøet*”, jf. § 19 første ledd. Når et område fredes, blir alle disse detaljene i kulturmiljøet berørt. I utgangspunktet vil områdefredninger fastfryse og båndlegge omgivelsene for evig tid.⁴² En slik tilnærming er ikke alltid hensiktsmessig eller ønskelig. Formålet med fredningen kan være å skape et levende kulturmiljø. Det vil her være behov for klare regler om hva som er tillatt, og hva som ikke er tillatt.

40 Holme (2005) s. 170

41 Riksantikvaren. Vedtak om fredning med hjemmel i lov om kulturminner §§ 15 og 19 jf. § 22. Hamsund gård, Knut Hamsuns barndomshjem, Gnr 38, Bnr 1, 7, 9, 20, 21, 27, 36, 37, 39, 40, 41, 42 og 43 i Hamarøy kommune. Dato 27.06.2007. Ref. 06/03787-1, og Miljøverndepartementet. Klage på vedtak om fredning etter kulturminneloven §§15 og 19 jf.§22 – Gbnr. 38/7 i Hamarøy kommune. Dato.03.07.2009 Ref.200803693-5/OCT

42 Holme (2005) s. 173

Vern av kulturområder gjennom fortsatt bruk har vist seg som en effektiv måte å forvalte fredete kulturminnene på, og det er viet større oppmerksomhet i senere tid.⁴³ I NOU 2002:1 *Fortid former framtid. Utfordringer i en ny kulturminnepolitikk* understrekes det at eierne bør ha rammevilkår som virker motiverende og som legger til rette for at de aktivt skal kunne bruke og utvikle den fredete eiendommen. Forslagene i utredningen er foreløpig ikke vedtatt som lov, og lovgiverintensjonen må derfor tolkes utfra eksisterende lovgivning. Men erfaringsmessig blir fredete områder bedre skjøttet når de er i bruk. I forarbeidene gis det uttrykk for at fredninger ikke skal gripe inn i eksisterende utnyttelse av eiendom⁴⁴.

Eiere blir gjerne mer fredningsinnstilt når området ikke må behandles som fryste museumsobjekter mens livet utenfor endres. Helst bør det finnes en løsning som ”*bevare[r] virkningen av kulturminnet i miljøet*”, og som samtidig ivaretar betingelser for fortsatt eller endret bruk av fredningsområdet.

Fredriksten festning, områdefredning i Halden kommune fra 2014, illustrerer hvordan fortsatt eller endret bruk kan bidra til bevare virkningen av kulturminnet i miljøet.⁴⁵ Det fredete området rundt festningen er i dag en golfbane. Bruken av området har ingen sammenheng med festningens historie. Likevel ivaretar og sikrer bruken av området som golfbane den lave vegetasjonen og det åpne landskapet som kjennetegnet området under festningens brukstid. Bruken bidrar således med å formidle festningens historie.

2.4.3 Nødvendighetskriteriet i § 19

Når et område skal fredes for å ”*bevare virkningen av kulturminnet i miljøet*” eller for å ”*beskytte vitenskapelige interesser som knytter seg til det*”, kan kulturminnemyndigheten bare frede området «*så langt det er nødvendig*», jf. § 19 første ledd. Rådighetsinnskrenkningene kan ikke gå lenger enn nødvendig for at det fredete kulturminnet fremstår som lesbart i sitt opprinnelige miljø. I denne vurderingen vil det blant annet bli lagt vekt på om omgivelsene og kulturminnet sammen vil gi allmennheten forståelse av hvordan elementene har virket inn på hverandre estetisk, funksjonelt og arkitektonisk, og videre om virkningen er så viktig at den

43 Se St.Meld.35 (2012-2013) Framtid med fotfeste. Kulturminnepolitikken.

44 Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 17 og s. 14

45 Riksantikvaren. Fredriksten festning, Halden kommune - Vedtak om fredning av et område i tilknytning til Fredriksten festning etter kulturminneloven § 19 jf. § 22. Dato 16.8.2014, Ref. 07/02027-13

bør bevares.⁴⁶ Sammenhengen mellom det fredete enkeltobjektet og omgivelsene rundt må vurderes grundig for å kartlegge behovet for å frede et område rundt et fredet kulturminne.⁴⁷ Som avhandlingen vil komme nærmere inn på, kan flere hensyn spille inn på vurderingen.

Vilkåret «*nødvendig*» er en rettslig standard som rommer en dynamisk tolkning. Bestemmelsen åpner for at samfunnsmessige og moralske vurderinger, utenfor begrepet selv, kan være avgjørende for hvordan «*nødvendig*» til enhver tid skal tolkes.⁴⁸ Vilkåret sikrer at innholdets art kan endres i takt med samfunnsutviklingen. De dynamiske aspektene vil igjen få konsekvenser for hvordan «*nødvendig*» skal tolkes og anvendes av forvaltningen eller domstolene.⁴⁹

Når man kan frede ”*så langt det er nødvendig*”, er dette en vurdering av hvilke behov som er til stede for at kulturminnet skal kunne oppleves i sitt miljø. Hvor strengt nødvendighetskravet skal forstås, kan variere. Hva som er nødvendig, har også en side mot eiers råderett og andre samfunnsbehov, se pkt. 4.

En områdefredning kan være særlig nødvendig der kulturminnene er sårbare for menneskelig aktivitet eller utsatt for omfattende utbyggingspress. Områdefredning kan tas i bruk for å begrense eller føre kontroll med utbyggingsprosessen i et felt. Selv i et allerede utbygget eller sterkt endret felt, kan områdefredning gjennomføres hvis man har anslått at kulturminnets tålegrense vil bli overskredet. Her må det imidlertid gode grunner til. Området rundt må fortsatt si noe om den opprinnelige funksjonen eller historien til stjerneobjektet. Grunneier stiller seg ofte kritisk til kulturminnemyndighetens båndlegging av arealet i slike saker. Fredete eiendommer er underlagt en forvaltning som er strengere regulert enn andre områder.⁵⁰ Områdefredning av private eiendommer kan være særlig inngripende. Fredningen kan oppleves som økonomisk belastende, da det i liten grad er mulighet for å få økonomisk kompensasjon ved fredningsvedtak, (se pkt.4.4). I tilfeller der både eieren og kommunen er imot fredning, har politiske føringer lagt opp til at det skal være tungtveiende grunner og opplagt nasjonal verdi for at fredningssak vedtas.⁵¹

46 Miljøverndepartementet i Klage på områdefredning langs Havna allé 15 (Villa Dammann) i Anne Maries vei 22, Oslo, Dato.24.10.2012. Ref.12/4063

47 Holme (2005) s. 170-171

48 Gisle, Jon (red). (2010) Jusleksikon, Kunnskapsforlaget 4.utg. Heretter Gisle (2010) s.342-343

49 Gisle, (2010) s.342-343

50 NOU 2002:1 s. 54

51 St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*.

I 2012 fredet Riksantikvaren et 9 meters belte av eiendommene i Anne Maries vei 18-24 etter kml. § 19 (se pkt.4.2).⁵² Formålet var å sikre siktlinjene og opplevelsesverdien rundt den fredete naboeiendommen, Villa Dammann. Fredningsvedtaket kom i forbindelse med en endret reguleringsplan og planer om utbygging av Villa Dammanns nabotomt, Anne Maries vei 22. Både eier og kommune ønsket utbygging. Villaen var i fagkretser antatt å ha svært høy kulturminneverdi. Dette kan ha vært utslagsgivende for at opplevelsesverdien nødvendiggjorde transparente og frie siktlinjer rundt eiendommen. Naboen fikk støtte fra Oslo kommune og klaget vedtaket inn for Miljøverndepartementet i 2012. Han fikk ikke medhold i klagen.⁵³

Det er et sentralt moment for områdefredningen at omgivelsene rundt objektfredningen er intakt eller opprinnelig, slik at stjerneobjektet fremstår som lesbart i sitt opprinnelige miljø. Med dette menes at omgivelsene må være egnet til å fortelle noe om den opprinnelige funksjonen eller historien som knytter seg til fredningsobjektet.

Det er videre eksempler fra forvaltningspraksis der vedtak om områdefredning er fattet, selv om konteksten er svært forandret. I slike tilfeller må det foreligge andre særlig tungtveiende argumenter.

Nok en gang er eksempelet fredningen av Hamsund gård i Hamarøy kommune (se pkt. 2.4.1, 2.4.3). Riksantikvaren fredet omgivelsene rundt gården til tross for deres endrede karakter. Naboeiendommen var utmark på den tiden Hamsund vokste opp på eiendommen og ble oppdyrket langt senere. Riksantikvaren mente likevel at områdefredning var nødvendig, da den videre utviklingen av grunneiers eiendom ville være av avgjørende betydning for opplevelsen av kulturminnet i omgivelsene. Fredningen av Hamsund gård illustrerer hvordan kulturminnevernet vektlegger den visuelle virkning området rundt har på kulturminnet, herunder siktlinjer fra huset, hvordan omgivelsene oppleves fra bygget, men også opplevelsen av bygget plassering og samhandlingen i omgivelsene. Videre viser vedtaket hvordan samfunnets endring og påvirkning på det opprinnelige kulturmiljøet ikke nødvendigvis er til hinder for verdien av kulturminnet og etterfølgende områdefredning. Områdefredningen ble klaget inn for Miljødepartementet, men klagen ble ikke tatt til følge.

52 Riksantikvaren, Anne Maries vei 18,20,22 og 24 i Oslo kommune – Vedtak om fredning av deler av eiendommene, jf. kulturminneloven § 19 1. ledd. Dato: 30.03.2012

53 Miljøverndepartementet. Klage på områdefredning langs Havna allé 15(Villa Dammann) i Anne Maries vei 22. Dato 24.10.2012

2.4.4 Områdefredningens territorielle grense

En områdefredning kan strekke seg i terrenget ”så langt det er nødvendig”, jf. kml. § 19 første ledd. Loven gir ingen nedre eller øvre grense for hvor stort område som kan båndlegges. Lovens ordlyd legger opp til en forholdsmessighetsvurdering der territoriets størrelse vurderes opp mot kulturminnets verdi og behov for vern. I forarbeidene til lovrevisjonene av 1992 er den territorielle grensen for § 19 bare omtalt i forbindelse med at fredning av kulturmiljø etter kml. § 20. Lovens § 20 er ”tenkt anvendt på større områder” enn det man har hjemmel for i områdefredninger etter § 19.⁵⁴ Forvaltningspraksis viser imidlertid at § 19 brukes for å regulere det som kan oppfattes som store områder. Er landskapet rundt stjerneobjektet uberørt natur eller utmark, er det mindre problematisk å gi områdefredningen stor territoriell utstrekning enn om stjerneobjektet ligger i pressområder. I utmarksområder er det gjerne færre konkurrerende hensyn å ta hensyn til.

I fornminneområdet Hjemmeluft / Jiebmaluokta i Alta kommune er omgivelsene til et av Nord-Europas største helleristningsfelt fredet 1991 i et område på ca. 430 dekar.⁵⁵ Fredningen er satt etter tidligere kulturminnelov § 21 (tilsvarer gjeldende §19). Områdefredning i Hjemmeluft er sammen med områdefredningene i Kåfjord (2009) og i Komsa (på høring til 9. mars 2015) deler av Helleristningsfeltet i Alta. Det foreslåtte fredningsarealet i Komsa er med sine 1,97 km², sammen med Vingen landskapsvernområde i Bremanger, blant de territorielt største områdefredningene. Det er nesten 4 ganger større enn Hjemmeluft-fredningen (se pkt. 2.4.4). I vedtakets begrunnelse ble det uttrykt at det er viktig å sikre et tilstrekkelig stort areal fordi erfaringer viser at området kan ha flere automatisk fredete kulturminner som ikke er oppdaget. Generelt ligger de største områdefredningene i utmarksarealer.

Det er videre ikke klart hvor minimumsgrensen for arealet på en områdefredning går. Det kan tenkes at områdefredningen mister sitt formål om å sikre virkningen i landskapet dersom fredningen blir for liten. Dersom en objektfredning bare trenger å frede et par meter utenfor bygningskroppen, gir § 15 normalt mulighet for å frede det hele som et ”anlegg”, jf. § 15 første ledd.

De juridiske eiendomsgrensene i landskapet er menneskeskapte. Noen ganger vil de territorielle grensene fremstå som kunstig eller vilkårlig i landskapet.⁵⁶ Naturen sine egne fysiske lover kan indikere andre grenser. Når § 19-fredninger skal bevare opplevelsen av kulturmin-

54 Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 25

55 Riksantikvaren. Fredning av fornminneområdet i Hjemmeluft/Jiebmaluokta, Alta kommune, Finnmark fylke. Dato 23.12.1991. Ref. 2816 b-445/90RHe

56 Baldersheim, Erlend ”Reglar om fast eigedom” (2010) Heretter Baldersheim (2010) s. 47

net i landskapet, er det hensiktsmessig å avgrense områdefredningen ved de naturgitte grensene. Eksempelvis elver, bakker eller andre endringer i landskapsstrukturen.

2.4.5 Biologiske verdier i områdefredninger

Områdefredninger etter kulturminneloven § 19 er knyttet til menneskelig virksomhet, jf. kml. § 1 (se pkt. 2.1 og 2.3). Kulturminneloven § 19 har derfor ikke anledning til å frede ut fra rene betraktninger om biologiske verdier. Men i flere tilfeller er det vanskelig å skille hva som er naturbestemt og hva som er skapt, eller i det minste preget av mennesker. I hvilken grad naturvitenskapelige kvaliteter og verdier, eksempelvis vegetasjon, vil kunne inngå i fredningen, er uavklart.

Det følger av formålsparagrafens første ledd at *”kulturminner og kulturmiljøer”* skal vernes som en del av en *”helhetlig miljø og ressursforvaltning”*. Videre kan det ved vurderingen av verneverdier *”legges vekt på viktige naturverdier knyttet til kulturminnene”*, jf. § 2 fjerde ledd. Utvalget fra NOU 2004:28⁵⁷ mente kulturminnelovens formålsbestemmelse skulle tillegges så stor vekt at biologisk mangfold sammen med kulturhistoriske kvaliteter kunne være utslagsgivende for fredning etter kulturmiljøloven.⁵⁸ Lovendringen kom inn i 2009 og formålsbetraktningene til naturelementer er lite henvist til i fredningsvedtakene. Formålsbetraktningenes rekkevidde er ikke avklart.

Dersom kulturminneloven § 19 leses med henblikk på biologiske verdier, kan den forstås slik at også naturelementer kan anses som *”nødvendig for å bevare virkningen av kulturminnet i miljøet”*.⁵⁹ Eksempelvis kan det biologiske mangfoldet på en setervoll være sentralt i et seter-miljø, både estetisk og for å skape forståelse for hvilken historisk bruk og tradisjon som er knyttet til området. I praksis har man imidlertid først og fremst lagt vekt på siktlinjer, landskapsformer, bygningsmiljøer, men ikke konkrete biologiske elementer.⁶⁰ Men i fredning av fornminneområdet i Hjemmeluft/ Jiebmaluokta fra 1991 i Alta kommune (se pkt. 2.4.4), heter det i begrunnelsen for fredningsvedtaket blant annet at *”[s]ammen med naturmiljøet utgjør fornminnene et særegent kulturlandskap”*.

I forbindelse med ny naturmangfoldlov ble kulturminnelovens mulighet til å ivareta naturelementer vurdert. Utvalget foreslo at § 19 skulle suppleres slik at også biologiske elementer

57 For endring av Naturmangfoldloven, samt flere øvrige lover.

58 NOU 2004:28, pkt. 20.3.1.4

59 NOU 2004:28 (Naturmangfoldloven), pkt. 20.3.0.3

60 Ot.prp.nr. 52 (2009-2009) pkt.14.3, og NOU 2004:28 pkt. 20.3.0.3

kunne omfattes av områdefredninger.⁶¹ Departementet avsto imidlertid forslaget fordi de tolket kulturminneloven § 19 som *”en ”sikringssone bestemmelse” som anvendes for å hindre tiltak som kan være i strid med fredningen i nærheten av fredet kulturminne”*.⁶² Videre hevdes det at § 19 ikke gir anledning til å *”frede ytterligere enkeltobjekter innenfor området ut fra kulturminnefaglige vurderinger”*. Det var derfor ikke naturlig å innføre hjemmel til å frede naturelementer.⁶³ Ved å tolke § 19 som en sikringssone viser departementet en streng fortolkning av kulturminneloven § 19. Trolig er denne fortolkningen strengere enn Riksantikvarens tolkning i fredningsprosessen.

3 Restriksjoner i fredningsområdet

3.1 Kulturminneloven § 19 annet ledd

”I fredningsvedtak etter første ledd kan departementet forby eller på annen måte regulere enhver virksomhet og ferdsel i fredningsområdet som er egnet til å motvirke formålet med fredningen. Det samme gjelder fradeling eller bortfeste av grunn til virksomhet som nevnt i første punktum.”

3.1.1 Forbud eller regulering av virksomhet i området

Etter kulturminneloven § 19 annet ledd kan *”enhver virksomhet”* som er *”egnet til å motvirke formålet med fredningen”* forbys eller reguleres. Vilkårene setter rammene for hva som kan reguleres i fredningsvedtakene. Formuleringen *”egnet til”* innebærer at virksomhet som kan medføre skade, vil kunne forbys. Uttrykket gir inntrykk av at det må være tale om en faktisk mulighet, og mer enn bare en sjanse for at virksomheten vil motvirke formålet med fredningen.

Ordlyden *”virksomhet”* kan forstås som enhver form for grunnutnyttelse. Begrepet favner således svært vidt. Normalt vil en områdefredning innebære at det ikke skal gjennomføres ny bebyggelse, anlegge eller lignende i området. I Ot.prp.nr 51 har departementet forutsatt at *”det i fredningsvedtaket blir presisert hvilke tiltak som skal forbys og kontrolleres”*.⁶⁴ Det uttales videre at for mindre virksomhet på fredningsområdet vil *«imidlertid som hovedregel eksisterende drift kunne fortsette»*.⁶⁵ Slik drift vil normalt innebære nødvendig skjøtsel av området.

61 Ot.prp.nr. 52 (2009-2009) pkt. 14.3

62 Ot.prp.nr. 52 (2009-2009) pkt. 14.5.1.

63 Ot.prp.nr. 52 (2009-2009) pkt. 14.5.1.

64 Ot.prp.nr. 7 (1977-1978) s. 33 , jf. Ot.Prp.nr. 51 (1991-1992) s. 25

65 Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 16

Konkrete eksempler på virksomhetsrestriksjoner er bygge- og anleggsvirksomhet, skogbruk og utnyttelse av grunnens substans.⁶⁶ Skjemmende lukt eller støyforurensninger vil trolig falle utenfor virksomhetsbegrepet, selv om det kan motvirke formålet med fredningen.

Utover disse tolkningsmomenter er rettskildebildet uklart. Forvaltningspraksis har tolket ordlyden ”*virksomhet*” og dens motvirkning av fredningsformålet vidt forskjellig. Ettersom vilkårene er så vide og rommer så ulikeartet praksis, er det vanskelig å gi noen generell bemerkninger om rekkevidden av gjeldende kulturminnelov på dette punkt. Se punkt 3.2 for nærmere drøftelse.

3.1.2 Forbud eller regulering av ferdsel i området

Ordlyden ”*ferdsel*” kan forstås som enhver form for bevegelse i fredningsområdet. Det betyr at kulturminnemyndigheten kan regulere eller forby all bevegelse som ”*er egnet til å motvirke formålet med fredningen*”, jf. kml. § 19 annet ledd første pkt. Forbudet mot eller regulering av ferdsel ble inntatt i kulturminneloven ved lovrevisjon av 1992. Bestemmelsen er tatt med for å få en klar hjemmel til å regulere denne typen aktivitet i fredningsvedtaket.⁶⁷ I utgangspunktet retter ferdselsforbudet seg mot allmennheten og kan legge restriksjoner på utøvelse av allemannsretten etter lov om friluftslivet av 28. juni 1957 nr. 16 (friluftsloven).

I Kåfjordsfredningen fra 2009 i Alta kommune, ble et større område rundt helleristningsfelt i Alta fredet. Fredningsvedtaket slår fast at ”*ferdsel skal skje etter nærmere avgrensning*”, og at ”*det er ikke tillatt å slå leir i området*”. Ferdselsforbudet er høyst aktuelt i helleristningsområder. I midlertidige fredninger kan ferdselsforbudet være aktuelt for å kartlegge arkeologiske og sårbare områder.

Økt interesse for hobbydykking rundt havarerte skip har gjort ferdselsforbudet også svært aktuelt til sjøs. Av forarbeidene til tidligere § 21 går det frem at paragrafen er utformet for å blant annet beskytte skipsvrak.⁶⁸ Med ”*skipsfunn*” forstås alle gjenstander som er eller har vært en del av båten, eller vært om bord i en båt.⁶⁹ I forbindelse med ferdselsforbudet som kom inn ved lovrevisjonen i 1992, er ikke skipsvrak nevnt. Men ferdselsforbudet bør kunne tolkes utvidende og anvendes i og under sjøen, fordi hensikten med ferdselsforbudet er å ”*regulere virksomhet som er egnet til å motvirke formålet med fredningen*”. Den økte aktiviteten rundt skipsvrak har gitt behov for en rettslig beskyttelse mot vrakplyndring og skadeverk på

⁶⁶ Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 24

⁶⁷ Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 24

⁶⁸ Ot.prp.nr. 7 (1977-1978) s. 33

⁶⁹ Holme (2005) s. 122

havets bunn. En områdefredning bør da være så stor at den ikke røper skipets posisjon.⁷⁰ Næringsutvikling som utbygging, fiskeri, naturlige nedbrytninger og erosjon er også potensielle problemer for skipsvrak.⁷¹ Sikringen av vrakrestene i sitt opprinnelige landskap for å hindre hærverk, ligger i kjernen av ferdselsforbudet.

I vedtak om midlertidig fredning av slagskipet Tirpitz ved Håkøya i Tromsø kommune (2014), ble vrakrestene etter det tyske skipet som var bombet under andre verdenskrig båndlagt sammen med området rundt vrakrestene.⁷² Med hjemmel i ferdselsforbudet i § 19 annet ledd ble dykking innenfor fredningssonen forbudt. Levningene etter omkomne ligger fremdeles mellom vrakrestene sammen med uniformseffekter og personlige eiendeler. Forbudet skal beskytte skipsvraket mot plyndring, og få en eventuell dykketillatelse i vrakrestene inn i ordnede former. Ferdselsforbudet vil også sikre Tirpitz som et hvilested for de omkomne om bord. Fredningen er imidlertid kritisert i det lokale dykkermiljøet, som omtaler krigsskipvraket som en søppelhaug under vann men vedtaket er ikke omgjort. Den samme problemstillingen kom også opp i vedtak om midlertidig fredning av Blücher i Frogn kommune fra 2014.⁷³

3.1.3 Fradelings- og bortfestingsforbud i området

For å sikre formålet med fredningen kan kulturminneloven § 19 annet ledd kan forby fradeling og bortfesting av deler av eiendommen. Forbudet er videreført fra den tidligere bygningsfredningsloven. Ingen av forarbeidene til kulturminneloven eller bygningsfredningsloven forklarer hvorfor man har funnet det hensiktsmessig å innta forbudet i § 19. Hensikten kan ha vært å forhindre utbyggingspress på fredningsområder ved å gripe inn på et tidlig stadium i utviklingen og å redusere forventningene til utbygging.⁷⁴ Forarbeidene gir heller ingen anvisning for hvordan man skal klarlegge hva slags virksomhet som er påtenkt. For å redusere konfliktnivået og gi grunneier større forutsigbarhet, bør fredningsdokumentet ha klare regler om fradeling og bortfesting kan gjennomføres, og eventuelt hva som ikke er tillatt.⁷⁵ Vilkåret er lite anvendt i forvaltningspraksis.

70 Holme (2005) s. 135

71 Kahn (2007) s. 233

72 Slagskipet Tirpitz, Håkøya, Troms kommune. Dato. 18.12.2014, Ref. 14/02720-1.

73 Vedtak om midlertidig fredning med hjemmel i kulturminneloven § 22 nr4,jf.§15,jf.§4 første ledd bokstav j og § 19. Krysseren Blücher, Drøbaksundet, Frogn Kommune. Dato 18.12.2014. Ref. 14/00242-5

74 Holme (2005) s. 172 og Backer (1986) s. 268

75 Kahn (2007) s. 172

3.2 Fredningsvedtaket – tolkning og skjønnsutøvelse

3.2.1 Innledning

Det fremgår forutsetningsvis av kulturminneloven § 19 annet ledd at det skal utformes et fredningsvedtak etter første ledd, mens fredningsbestemmelsene hjemles i annet ledd.

For å unngå usikkerhet om hva som er tillatt og ikke, gir annet ledd kulturmyndigheten kompetanse til å fastsette særskilte fredningsbestemmelser. Lovens forarbeider understreker uttrykkelig at slike bestemmelser skal gis.⁷⁶ Fredningsbestemmelsene skal også angi hva som er fredet,⁷⁷ herunder presisere hvilke tiltak som skal forbys eller kontrolleres.⁷⁸ Det kan derfor normalt legges til grunn at fredningsvedtaket ikke er til hinder for virksomhet som faller utenfor fredningsbestemmelsene.

3.2.2 Hvilke bestemmelser kan fastsettes i fredningsvedtaket

Den vide adgangen til å fastsette fredningsbestemmelser gir forvaltningen et stort spillerom for skjønnsutøvelse. Som hovedregel vil graden av inngrepsnivå i fredningsbestemmelsene bero på formålet med fredningen. Det sentrale vurderingstema i fredningsvedtaket er hva *”som kan forandre områdets karakter eller på annen måte motvirke formålet med fredningen”*.⁷⁹ Den praksis som kulturminnemyndigheten skaper innenfor fullmaktens rammer, skal også samsvare med den offentlige kulturminnevern-politikken.

Kulturminneloven § 19 og dens forarbeider gir ikke veiledning om hvilke rådighetsinngrep det er hjemmel til å fastsette, men viser til forarbeidene til den tidligere § 21 for nærmere grenser for rådighetsreguleringen.⁸⁰ I henhold til nevnte forarbeider vil fredningsvedtaket i prinsippet kunne *”omfatte all fysisk grunnutnytting, som f.eks. bygge- og anleggsvirksomhet av enhver art, virksomhet i forbindelse med jord- og skogbruk, utnytting av grunnens substans (grustak, bergverksdrift, utvinning av olje og gass mv.) tilplanting, graving o.l.”*.⁸¹ Denne uttalelsen uttrykker kjernen av hva fredningsbestemmelsene kan regulere. Men også denne uttalelsen gir rom for tolkningsmuligheter.

76 Ot.prp.nr. 7 (1997-1978) s. 33

77 Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 25

Ot.prp.nr. 7 (1977-1978) s. 32, med uttalelser fra Ot.prp.nr. 60 (1974-1975) Om lov om endringer i lov om bygningsfredning av 3. desember 1920 nr. 2, s. 5

79 Utdrag fra en fredningsbestemmelse som normalt fastsettes ved vedtak etter § 19. Eksempelvis Villa Fridheim i Krødsherad kommune fra 2006.

80 Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 24, jf. Ot.prp.nr. 7 (1978-79) s. 33

81 Ot.prp.nr. 7 (1978-79) s. 33

I henhold til ovennevnte forarbeidsuttalelse er det tiltak som relaterer seg til grunnutnyttningen som kan reguleres, herunder eksempelvis ”bygge- og anleggsvirksomhet av enhver art”. Tiltak som bygging av ny vei, kai eller bygninger vil kunne forbys. Rivning av bebyggelse innenfor en områdefredning vil nok også kunne forbys når det er fastsatt i fredningsbestemmelsene. Det er mer usikkert om det er adgang til å forby ovennevnte tiltak når det ikke er regulert i fredningsbestemmelsene. Her må behovet for å bevare byggene tolkes i lys av fredningens formål. Påbygg av en ekstra etasje på hus i § 19 områder relaterer seg ikke til grunnutnyttningen, men det er nærliggende å anta at også større endringer i bebyggelse vil kunne reguleres dersom tiltakene vil forandre området karakter og motvirke formålet med fredningen. Det forutsettes at reguleringen er nedfelt i fredningsbestemmelsene.

Forbud mot utskiftning av bygningselementer, så som vinduer og panel eller annen regulering av bygningsoverflater, har ikke støtte i forarbeidsuttalelsen. Det vil trolig heller ikke kunne forsvares gjennom formålstolkning av fredningsvedtaket. Eksisterende jordbruk og hensynsfull drift kan ikke innskrenkes i fredningsvedtaket.⁸² Det er vanskelig å konkludere med sikkerhet om lovgiverintensjonen på dette punkt.

I alle tilfelle vil rådighetsinnskrenkning i fredningsbestemmelsene aldri være mer vidtrekkende enn fredningsformålet nødvendiggjør. Dette fremgår av § 19 første ledd, som annet ledd viser til.

Fredningsbestemmelsene blir fastsatt for hvert enkelt fredningsområde. Det har imidlertid dannet seg et mønster for hvordan fredningsvedtaket med bestemmelsene fremstilles. Vedtakene fremstår derfor svært like. Eldre fredningsvedtak kan derimot være mindre detaljerte og mer upresise. Undertiden bygger alle vedtakene på felles mal og ordlyden i fredningsbestemmelsene er i stor grad standardisert.

Kjernebestemmelsen for områdefredninger etter § 19 fastsetter at ”innenfor det fredete området må det ikke settes i verk tiltak eller bruksendringer som kan forandre området karakter eller på annen måte motvirke formålet med fredningen. Dette gjelder alle former for bebyggelse, anlegg og utvidelse av vei eller parkeringsplass, oppsetting av gjerder, skilt, endring av beplantning eller belegg, planering, utfylling og andre landskapsinngrep.”⁸³

82 Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 16

83 Riksantikvaren. Kornhaug – gnr. 132 bnr 85, del av bnr.3, bnr. 77, bnr. 148, bnr. 204 og del av bnr.205 – Gausdal kommune–Vedtak om fredning med hjemmel i lov om kulturminner §15 og §19 jf.§22. Dato 11.06.2014. Ref. 11/00706-7

Begrensningene i fredningsbestemmelsen er fastsatt ved bruk av generelle uttrykk. Derimot gir forbudet stort rom for tolkning. Fredningsbestemmelsen må leses på bakgrunn av retningslinjene i forarbeidsuttaalelsene drøftet ovenfor.⁸⁴

Eksempelvis forbyr fredningsbestemmelsen ”*endring av beplantning*”. Det er nærliggende å forstå forbudet slik at utskiftning av alle planter og trær kan forbys. Leses forbudet i lys av formålet med en områdefredning, som skal sikre opplevelsen av kulturminnet i landskapet, bør det kun kreves at de vesentlige trekkene i hageanlegget holdes intakt. En eplehage som underbygger stjerneobjektets fredningsformål bør derimot være ”*beplantning*” som vil endre områdets karakter. Om det er hjemmel i § 19 til å påby vedlikehold av eplehagen er tvilsomt.

Videre avslutter den ovennevnte fredningsbestemmelsen med ”*og andre landskapsinngrep*”. Dette åpner for at ytterligere tiltak vil kunne forbys. Forarbeidene uttaler på sin side et ønske om at forbudene skal fremgå av vedtaket.

Som vist, kan standardisering av fredningsvedtak og fredningsbestemmelser føre til vide og vage vedtak. Ettersom rettsvirkningene av vedtaket primært følger av fredningsbestemmelsene, kan det være problematisk at rådighetsbegrensningene i vedtaket er upresist angitt. Behovet for individuelle tilpasninger og konkrete angivelser kan her melde seg. En teknikk for å få større presisjon i fredningsbestemmelsene er å gruppere områdene i ulike fredningskategorier. Denne teknikken ble brukt på Bogstadfredningen,⁸⁵ Oslo kommune 2014, og Solbråsetrafredningen⁸⁶ (se pkt. 6.1). I sistnevnte sak ble det tillatt oppføring av 2-3 boenheter med anneks på området ”*del B*”, men ingen på ”*del A*”.

En standardiseringen av fredningsvedtakene vil imidlertid kunne motvirke tilfeldig forskjellsbehandling og øke likebehandling i like tilfeller. Om lovgivningen burde presis angitt hensyn som skal vektlegges i vedtaket eller klare grenser for hvor langt fredningskompetansen går, er et spørsmål det kan være delte meninger om. Strengere rammer for § 19-fredninger vil kunne føre til en fastlåste rettstilstand, som ikke tar høyde for samfunnets utvikling og variasjoner i enkeltsaker.

84 Ot.prp.nr. 7 (1977-1978) s. 33

85 Riksantikvaren. Bogstad gård med plasser og kulturlandskap–Gnr./Bnr.:13/1, 13/3, 13/36, 27/50, 27/2751, 27/2752 og 27/2753, Oslo kommune, Vedtak om fredning med hjemmel i lov om kulturminner §15 og § 19, jf. §22. Dato 28.11.2014. Ref. 14/02424-1.

86 Riksantikvaren. Solbråsetra, Gnr./Bnr.55/1, 41/67 og deler av 41/31 og 161/2 i Sør Fron kommune – vedtak om fredning med hjemmel i lov om kulturminner §15 og §19, jf. § 22. Dato 5.8.2011. Ref. 07/00441-10

3.2.2.1 Tolkningen av fredningsbestemmelser

Et aktuelt spørsmål er om det skal legges til grunn en enhetlig tolkning når fredningsbestemmelsen er standardisert og har lik ordlyd. Det faktum at bestemmelsen bygger på en felles mal kan tale for at bestemmelsene bør forstås likt. Deretter må regelen kunne tolkes i lys av fredningsformålet i den enkelte sak. Det neste spørsmålet blir hvor mye vekt det skal legges på fredningsbestemmelsens ordlyd. Heller ikke dette er klart, men her må det tas i betraktning at fredningsbestemmelsene ofte er utformet av ikke-jurister og henvender seg til andre enn jurister.⁸⁷

Ved eventuell tvist om forståelsen av fredningsbestemmelsene, vil både kulturminneloven § 19 og lovens formålsbestemmelse i prinsippet ha betydning for tolkningen. Indirekte vil også lovens forarbeider kunne spille inn. Men ofte vil forarbeidene eller kulturminneloven være for vag til å belyse en problemstilling i vedtaket. Fredningsbestemmelsene bør også forstås i lys av vedtakets formål.

I Rt. 1991 s. 1137 tok Høyesterett stilling til om en vernebestemmelse som tillot ”*rydding av beite*” i forskrift etter naturvernloven § 8, også ga tillatelse til oppfresing av jordstykker. Ordlyden ”*rydding av beite*” ville isolert sett omfatte oppfresing av jordstykker, men bestemmelsen måtte vurderes på bakgrunn av det formål verningen skulle ivareta. Tiltaket var da forbudt. Dommen illustrerer hvordan et vedtaks verneformål kan få avgjørende betydning ved tolkning av vernebestemmelser. Dette må også få betydning for tolkningen av fredningsbestemmelser etter kulturminneloven.

Et relevant spørsmål er i hvilken grad fredningsvedtakets egne forarbeider kan få betydning for tolkningen av vedtaket. Dokumentene forut for vedtaket er ikke allment tilgjengelig og bør derfor ha liten betydning. Men når vedtaket retter seg mot få personer som har vært involvert i hele prosessen, bør det kunne åpnes for individuelle tolkningsmomenter. Detaljbestemmelsene kan være utslag av rådslagninger med grunneier. Ved tolkningstil, kan det derfor bli aktuelt å vektlegge hva som skjedde mellom grunneier og fredningsmyndigheten.⁸⁸

⁸⁷ Backer (1986) s. 103

⁸⁸ Backer (1886) s. 103

3.2.3 Det faglige skjønn i kulturminnemyndighetenes beslutningskompetanse

Det store spillerommet for skjønnsutøvelse ved fredningsvedtak gjør det særlig viktig å kartlegge hvordan styringsmidlene kan og blir brukt, herunder hvordan kulturminneforvaltningen tolker og skaper praksis innenfor lovens rammer. I beslutninger om fredningsvedtak er det nødvendig med et bredt skjønn. Vilåårene for fredning er preget av subjektive, menneskelige vurderinger, og gir i stor grad rom for skjønnsutøvelse. Det kan derfor være vanskelig å angi et presist innhold av de hensyn som begrunner avgjørelsen.

Selv om forvaltningen har et vidt spillerom, setter loven yttergrenser for hvilke hensyn som kan tas i betraktning.⁸⁹ Det er gitt noen retningslinjer for skjønnsutøvelsen i kml. § 19, samt i lovens formålsbestemmelse. Ifølge forarbeidene merknader til § 19, vil også de *”miljørettslige prinsippene... danne en overordnet ramme som forvaltningen må holde seg innenfor”*.⁹⁰ Hvis skjønnsutøvelsen går utenfor grensene eller er sterkt ensidig, uforholdsmessig eller vilkårlig, vil det være myndighetsmisbruk.⁹¹ Virkemidlene kulturminnemyndighetene anvender må dermed stå i rimelig forhold til det målet som ønskes oppnådd.

Kulturminneforvaltningens faglige skjønn blir sjeldent vurdert i domstolene. Det er heller ikke opplagt i hvilken grad domstolene kan overprøve det faglige skjønn når vedtakets begrunnelse baserer seg på relevante lovlige hensyn.

3.2.4 Skjøtsel i fredete områder

I områder som *”er fredet med hjemmel i §§ 19 og 20”* vil kulturminnemyndigheten, her fylkeskommunen eller Riksantikvaren,⁹² ha adgang til å *”gjennomføre skjøtsel som anses nødvendig av hensynet til formålet med fredningen”*, jf. § 21 første ledd. Med *”skjøtsel”* menes tiltak som blant annet sikrer rydding og pleie av vegetasjon, herunder hugging, beskjæring, jordbearbeiding og erstatning av vegetasjon. Planting av nye trær og busker vil bestemmelsen ikke gi hjemmel til; det er erstatning av allerede eksisterende vekster som ordlyden omfatter.⁹³

Rettighetshaver skal varsles før skjøtselstiltak iverksettes, jf. § 21 annet ledd. Alle inngrep som går utenfor skjøtselsbestemmelsen må rettighetshaver søke kulturminnemyndigheten, her

89 Eckhoff, Torstein, Smith, Eivind. Forvaltningsrett, 9. Utgave, 2010 s. 383 flg.

90 Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 7 se også St.meld.nr. 29 (1996-1997) s. 61.

91 Eckhoff, Torstein, Smith, Eivind. Forvaltningsrett. 9. utgave 2010 s. 427.

92 FOR-1979-02-09-8785 § 1 nr. 2, jf. § 1 nr. 1

93 Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 26

fylkeskommunene, for tillatelse.⁹⁴ Grensa for lovlege tiltak kan vere problematisk. For ordi-
nært vedlikehold trengs det ikke søkes om dispensasjon.⁹⁵

Fredningsvedtaket vil kunne omfatte en skjøtseplan, som regulerer bruken av fredningsom-
rådet. Rammen for skjøtsele i det konkrete tilfellet fastsettes av fredningsvedtakets uttalte
formål.⁹⁶ Skjøtseplanen er av veiledende karakter, og det er ikke et ubetinget krav om at det
skal utarbeides.⁹⁷ Det presumeres det at en opplisting av skjøtsestiltak ikke er uttømmende.⁹⁸
Hensikten med skjøtseplanen er å sikre at området forvaltes på en tilfredsstillende måte, slik
at kulturminneverdiene bevarer for fremtiden.

Rettighetshavers manglende oppfølging av skjøtseplanen er ikke direkte straffsanksjonert i
kulturminneloven. Om vanskjøtsel av kulturminnet grunnet manglende oppfølging kan fang-
es opp av andre bestemmelser i kulturminneloven, er ikke avklart. Lovens § 16 som regulerer
pålegg om utbedring etter skade på fredet bygg eller anlegg kunne anvendes i § 19-områder.
Kulturminneloven § 17 om vedlikehold av fredete bygninger, blir ikke brukt i § 19 områder.⁹⁹
Her er det bare skjøtsebestemmelsen som er aktuell. Heller ikke § 18 om adgang til å kreve
gjenreisning eller istandsetting av nedbrente bygninger er aktuell i § 19-områder.¹⁰⁰ I praksis
er § 16 lite anvendt, og man faller tilbake på skjøtsebestemmelsen i § 21 som styringsmiddel
for et varig og effektivt vern.

4 Rådighetsbegrensninger ved områdefredning

Adgangen kulturminnemyndigheten har til å båndlegge fredningsområder og begrense eiers
rådighet i juridisk eller faktisk henseende, vil variere i tråd samfunnets oppfatning av eien-
domsretten. Også de faglige vurderingene av hvilke virkemidler som kan tas i bruk når fred-
ningsområder båndlegges, er bygget på den grunnleggende oppfatning av hva privat eien-
domsrett er. Det er nødvendig å problematisere kort eiendomsrettens stilling i fredningssaker
for å kunne drøfte hvor grensene for utøvelse av samfunnskontroll gjennom rådighetsbegrens-
ninger ved § 19-fredninger går. At eiendomsrett må anses som en sentral menneskerettighet,

94 FOR-1979-02-09-8785 §12 nr. 2 jf. §19 3. ledd

95 Rundskriv 27.9.2013, Enklere og raskere dispensasjonsbehandling av tiltak på byggverk, anlegg mv. fra
nyere tid, områder og kulturmiljøer som er fredet i medhold av kulturminneloven. Endret 20.05.2014.

96 Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 25

97 Kahn (2007) s. 282

98 Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 25-26

99 Holme (2005) s. 162

100 Holme (2005) s. 166

ble slått fast i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) første protokoll artikkel 1.

Men hva som *er* eiendomsrett, er omdiskutert, og faller utenfor avhandlingens rammer. Norsk rett om bruk av arealer bygger imidlertid på to grunnprinsipper som blant annet kommer til uttrykk i EMK første protokoll artikkel 1. For det første har enhver rett til å disponere sin eiendom fritt og inngrep i eiendomsrett kan bare skje med hjemmel i lov. For det andre er bruken av arealene og utformingen av våre ytre omgivelser et offentlig anliggende. Men reguleringen av eiendom må skje ut fra legale samfunnsinteresser, gjennom nasjonal lovgivning.¹⁰¹

4.1 Eierinteressers betydning ved områdefredning

Synet samfunnet til enhver tid har på eiendomsretten er av betydning for hjemmelens rekkevidde for å frede etter kulturminneloven. Eier kan både være positivt og negativt innstilt til en fredning. Eier kan være fredningsinnstilt, men uenig med omfanget av vedtaket. Verken lov eller forarbeider tar opp hvilken vekt eierinteresser skal ha ved fredningsvedtak. Forarbeidene streifer kun innom problemstillingen i innspill fra Landbruksdepartementet om kulturmiljøfredninger.¹⁰² Her blir viktigheten av å samarbeide med grunneierne ved fredning av pågående næringsvirksomhet understreket.

Kulturminneutvalget av 1999 fremhever større likeverd mellom eiernes rettigheter og plikter, samt kulturminneforvaltningens ansvar og myndighet.¹⁰³ I utredningen redegjøres det for hvordan økonomiske tilskuddsordninger kan bedre forholdet mellom eier og kulturminnemyndigheten.¹⁰⁴ Politiske retningslinjer fremhever at det ved bruk av fredningsbestemmelsene skal tilstrebes enighet og samarbeid mellom kulturminneforvaltningen og eierne.¹⁰⁵ Det er videre et overordnet mål å styrke eiernes, de frivillige organisasjonenes og kommunenes deltakelse og medvirkning i beslutningsprosesser etter kulturminneloven.¹⁰⁶

Som omtalt viser tendenser i forvaltningspraksis at terskelen for å frede et område mot eiers ønske er høyere enn hvor eier er fredningsinnstilt. Riksantikvar Jørn Holme skriver i *Kultur-*

101 Bugge, Hans Chr (2015) *Lærebok i miljøforvaltningsrett* 2. utg. s. 21- 22

102 Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 16

103 NOU:1 2002 ”*Fremtid med fortfeste*” s. 66

104 NOU:1 2002 ”*Fremtid med fortfeste*” s. 66

105 Se bl.a. St.meld.nr. 16 (2004-2005), pkt. 4.2.4

106 Meld.St.nr. 35 (2012-2013)

minnevern bind II at hensyn til rettighetshavers interesse er relevant og en må derfor legge vekt på om rettighetshaver motsetter seg fredningen.¹⁰⁷

Det er likevel mer sannsynlig at Riksantikvaren freder på tvers av grunneiers interesse når kulturminnet har stor nasjonal verdi. Dette viser hvordan *”områdefredningens slagkraft vil være forskjellig ut fra de kulturhistoriske vurderingene. Er de kulturhistoriske aspekter annerledes vil de juridiske virkemidlene det er forsvarlig å ta i bruk endre seg.”*¹⁰⁸

I fredningsvedtaket av Parkveien 27-31, ble tre villaer fra 1840-tallet fredet i 2002. Villaene er trolig Norges eldste eksemplarer av sveitserstilen. For å opprettholde anleggets karakter, ble et område rundt bygningene fredet i medhold av § 19. Eier klaget vedtaket inn for Miljødepartementet, med støtte fra Oslo kommune, men fikk ikke medhold. Klager anførte at Riksantikvaren ikke hadde avveid fredningsinteressene riktig mot grunneiers, kommunens og andre samfunnsinteresser. Kommunen ønsket byfortetting og eier ville realisere eiendommens økonomiske verdi. Riksantikvaren fikk medhold i at Parkveien 27-31 med bakbygninger var et så verdifullt og godt bevart bygningskompleks at det veide opp mot de samfunnsmessige ulempene fredningen medførte. Kulturminneretten dreier seg i stor grad om å realisere felles goder på lang sikt og er preget av allmenne interesser. Enkeltmenneskers selvrealisering av eiendom på kort sikt fremstår i dette lys ikke nødvendigvis som prioriteringsverdig.

Ved mindre verdifulle bygg vil fredningsprosessen mot en motvillig eier i større grad skrinlegges. At det skal mye til før en bygning fredes mot eiers vilje, kan ha sammenheng med utfordringene knyttet til vedlikehold og god skjøtsel av kulturminner i privat eie når eier er kritisk.

Det midlertidige fredningsvedtaket av Antonbua med tilgrenset område, Midsund kommune 2013 (se pkt. 5.3), ble i 2014 opphevet av Riksantikvaren. Kommunen var som eier ikke fredningsinnstilt.¹⁰⁹ Antonbua var et sjeldent helhetlig eksempel på sjøhusmiljø og formidlet viktig nasjonal kulturhistorie knyttet til fiskerinæringen, lokalhistorisk utvikling og vekst for området. Kommunen ønsket å rive bygningene og området var allerede regulert til forretnings- og kontorbygg i ny reguleringsplan. Det ble ikke vist noen vilje til å tilrettelegge for ny bruk eller selge bygningen, selv om tidligere eiers etterkommere tilbød seg å kjøpe og istandsette

107 Holme (2005) s. 144

108 Miljøverndepartementet. Klage på fredning av Parkveien 27,29 og 31–Gnr 214, bnr 261,262 og 263– Oslo. Dato 20.10.2004. Ref. 200203290-/RG.

109 Miljøverndepartementet: Klage på mellombels midlertidig fredning av Antonbua, Ggnr.48, Bbnr.7 i Midsund kommune. Dato.11.02.2013. Ref.12/4305.

sjøhusene. Til tross for de nasjonale kulturminneverdier valgte Riksantikvaren å oppheve fredningen. Sjøhusene er i dag revet.

Det forhold at eier ikke oppfatter kulturminnene eller områdene som fredningsverdig, har ingen betydning for den faglige vurderingen av områdets fredningsverdi. Det vesentlige er hvor stort inngrep fredningen medfører, sett i forhold til objektets fredningsverdi.¹¹⁰ Men hva som karakteriseres som rådighetsinngrep, er et tolkningsspørsmål. For grunneier vil et vedtak om områdefredning kunne oppleves som et inngrep eller en heftelse på eiendommen, selv om det ikke nødvendigvis medfører fysiske endringer i miljøet.

Det må differensieres mellom de ulike myndighetsinngrep etter kulturminneloven. Legalitetsprinsippets hjemmelskrav blir strengere jo mer inngripende et vedtak er. Båndlegging av bolighus ved objektfredning, jf. § 15, vil innebære en større inngripen enn rådighetsinngrep etter § 19 på utmarksområder regulert til landbruks-, natur-, og friluftsområder (LNF) i en reguleringsplan, jf. pbl. § 12-5 nr. 5. Størrelsen på båndleggelsen av området må ses opp mot eiers totale område. Terskelen for å områdefred utmarksareal mot eiers protester vil trolig kunne være lavere enn ved objektfredninger. I forvaltningen er det praktisert at motstand mot fredningsomfanget stiller ytterligere krav til begrunnelsen. Et velbegrunnet vedtak kan også gjøre det lettere for berørte parter å forstå hvorfor fredningen foretas slik den er gjort.

Et spørsmål det kan være grunn til å stille, er om kulturminneloven § 19 bør tolkes strengt fordi den gir hjemmel til å begrense fysisk rådighet over fast eiendom. Her er det ikke noe klart svar. Den alminnelige oppfatning er at det ikke kan stilles opp noe prinsipp om at en hjemmelslov i tvilstilfeller skal tolkes til gunst for den som blir berørt av inngrepet.¹¹¹ I juridisk teori gis det inntrykk av at Høyesterett avgjør rettslige tvilsspørsmål basert på en bred vurdering av alle tolkningsfaktorer, hvor det er tale om hjemmel for inngrep overfor private. Ut fra reelle hensyn vil det ikke være grunn til å stille opp strengere tolkningsprinsipper for lover som griper inn i privates eierrådighet siden en slik tolkning kan komme i konflikt med andre samfunnsverdier som fortjener like høy prioritering.

4.2 Områdefredning av eiendommer som grenser til det fredete stjerneobjektet

Når en grunneier får et stjerneobjekt fredet, blir ofte et tilgrenset område § 19-fredet. Noen ganger vil § 19-fredningen strekke seg over nabotomten. Et spørsmål det er grunn til å stille

¹¹⁰ Holme (2005) s. 144

¹¹¹ Eckhoff (2012) s. 127 flg. og Backer (1986) s. 61

seg er om en tilfeldig nabo må finne seg i de samme båndleggelserne når objektfredningen er på en annen eiendom.

Et skille mellom retten til å eie det geografiske grunnstykket og innholdet i handlinger som kan utføres på eiendommen, setter en grense for hvilke tiltak eier kan utføre når tiltaket sjenerer nabotomten. I områdefredning av 2012 ved Havna allé 15 (Anne Maries vei 22) i Oslo kommune ble et 9 meters belte av eiendommene i Anne Maries vei 18-24 områdefredet. Dette ble gjort for å sikre opplevelsesverdien av det allerede fredete funkishuset Villa Dammann med hageanlegg (se pkt. 2.4.3). Områdefredningen ble klaget inn for Miljøverndepartementet da fredningsvedtaket hindret en påtenkt utbygging for eier av Anne Maries vei 22, men ble ikke gitt medhold. Klager mente at fredningen som gikk på tvers av eiendomsgrenser ga uforholdsmessige ulemper for naboene.

Fra kulturminnemyndighetenes perspektiv handler fredning om å realisere langsiktige og allmenne interesser. Hensynet til enkeltmenneskers selvrealisering av eiendom på kort sikt, vil bli veiet opp mot andre samfunnshensyn, så som fredningsinteresser.

Edvard Munchs atelier og kunstnerkolonien i Oslo Kommune ble fredet i 2002. Atelieret fra 1929 var Edvard Munchs arbeidsplass frem til hans død. Atelierhagen og et område rundt kunstnerkolonihusene fra etterkrigstiden ble fredet for å sikre bygningenes virkning i miljøet og for å bevare landskapsrommet, som også var en viktig inspirasjonskilde for Munch.

I forbindelse med fredningen oppstod det en tvist med den ene grunneieren fordi Kikkuttomta, naboeiendommen til Munchs atelier, var planlagt utbygget av boligutviklingsselskapet Selvaag Bolig ASA. Områdefredningen hindret utbyggingsplanene og sak ble anlagt for tingretten. Saken inneholdt en påstand om at fredningsvedtaket skulle kjennes ugyldig og eier tilkjennes erstatning. Saksøker tapte i tingretten og senere i Borgarting lagmannsrett¹¹², hvor bare erstatningssaken ble prøvd.

Boligkomplekset på nabotomten ville naturligvis ha innvirkning på opplevelsesverdien av stjerneobjektet. Heller ikke her vil naturområdets egne fysiske sammenhenger la seg normere av disse eiendomsgrensene. Også denne saken viser hvordan tiltak på en side av eiendomsgrensen medfører konsekvenser for den andre siden av grensen. Dette kan tale for at de fysiske eiendomsgrensene ikke bør få for stor påvirkningskraft ved områdefredninger.¹¹³ Likevel vil en fredning som går utover en tilfeldig nabo, oppleves særlig inngripende. Det bør derfor stilles strengere krav til begrunnelsen for fredningsvedtaket her.

112 RG-2009-620

113 Baldersheim (2010) s. 81

Områdefredningen av Hamsund Gård (se pkt. 2.4.1, 2.4.3), ble klaget inn til Miljøverndepartementet av en berørt grunneier med nabotomt til fredningsobjektet. Grunneieren anførte at formålet med fredningen gjorde det klart unødvendig å inkludere klagers eiendom i områdefredningen. Elven mellom eiendommene hadde alltid vært et naturlig eiendomsskille og var en egnet avslutning av fredningsområdet. I tillegg hadde naboeiendommen under Hamsuns tid vært utmark, men som nå var oppdyrket og hadde derfor endret karakter. Det ble ikke gitt medhold i klagen. Riksantikvaren begrunnet vedtaket med at områdefredningen verken baserte seg på eiendomsgrensene eller næringsvirksomheten som har vært drevet på gården, men på den visuelle opplevelsen av Hamsund gård i landskapet.

4.3 Forholdet til andre samfunnsinteresser

Hvilke krav som stilles til at fredningsprosessen skal påvirkes av sosiale og økonomiske konsekvenser i forbindelse med § 19-fredning, er ikke omtalt i lov eller forarbeider. Det bør imidlertid kunne stilles krav til en generell redegjørelse for hvilke samfunnsmessige konsekvenser kulturminneforvaltningen vurderer at fredningen kan få. I slike saker kan rettspolitiske vurderinger spille inn, som supplementer til de faglige. Kulturminneforvaltningen må vise at de med åpne øyne har foreslått en områdefredning, selv om fredningen vil innebære negative økonomiske konsekvenser. For så lenge det synliggjøres at kulturminneforvaltningen har vurdert konsekvensene, men likevel veiet vern av kulturminnet som viktigere, vil vedtaket være på trygg grunn og innebære et lovlig utøvet forvaltningsskjønn. I utgangspunktet skal samfunnsbehov allerede være avveid før fredningen og nye samfunnsbehov skal normalt vike for fredningen.

Viktige samfunnsinteresser kan tale for og mot fredning. I NOU 2002:1 ”*Fortid former framtid. Utfordringer i en ny kulturminnepolitikk*”, understrekes det at kulturminnemyndigheten bør ha plikt til å kartlegge økonomiske og administrative virkninger av en kulturmiljøfredning.¹¹⁴ Dersom vernemyndighetene hindrer viktige samfunnsinteresser, eksempelvis ved anleggelse av offentlig vei eller utbygging, må dette tas i betraktning. Det samme gjelder nylig vedtatte reguleringsplaner som får særlig vekt ved fredning av § 19 eller § 20. Den omfattende fredningsprosedyren i § 22 har til hensikt å avklare interessekonflikter så tidlig som mulig i forhold til kommunens planarbeid.

114 NOU 2002:1 pkt. 5.3

Riksantikvaren vedtok fredning av Skansen brannstasjon og Skansedammen i Bergen kommune i 2004.¹¹⁵ Fredningsvedtaket som forbød rivning, ombygging og nedtrapping av Skansedammen, ble klaget inn av Bergen kommune ettersom de ønsket å erstatte Skansedammen med et vannspeil og anlegge parkeringsplass under dammen. Miljøverndepartementet opphevet fredningsvedtaket etter at viktige samfunnsmessige tiltak ble satt opp mot hensynet til områdets kulturminneverdier, her opplevelses- og autentisitetsverdi. I departementets begrunnelse fremgikk kommunens ønske om å anlegge boligsoneparkering, som et sikkerhetsmessig tiltak for å bedre fremkommelighet for ambulanser og brannbiler i et svært tettbebyggt område. Videre tok vannspeilet hensyn til den tidligere drukningsfaren og Skanserparken kunne gjøres tilgjengelig for publikum. Her ble kulturminneverdien av området rundt Skansen brannstasjon veiet mot viktige samfunnsinteresser og funnet for lett.

Motsatt resultat kom Miljøverndepartementet til i klagen på Riksantikvarens vedtak av 2009 om å frede omgivelsene til Skuibakken skianlegg i Bærum kommune.¹¹⁶ I saken var kulturminnemyndighetene klar over hvilke begrensninger områdefredningen ville ha for fremtidige utbyggings- og bruksmuligheter av den omkringliggende sletten. Likevel fastslo departementet i vurderingen av klage på Riksantikvarens fredningsvedtak, at hensynet til bevaring av et kulturhistorisk viktig anlegg måtte veie tyngre enn mulighetene for eventuell fremtidig ny utbygging og eventuell ny bruk. Helse- og sikkerhetshensyn som tungtveiende samfunnsinteresser kan tale mot fredning, mens muligheter for et potensielt sportsanlegg ikke nødvendigvis veier like tungt.

4.4 Kompensasjonsmuligheter ved områdefredning

4.4.1 Eiers erstatningsadgang og muligheter for tilskudd

En årsak til områdefredningens inngripende karakter er eiers begrensede adgangen til kompensasjon for det offentlige rådighetsinngrep. Grunnloven § 105 gir en rett til erstatning ved statens ekspropriasjon av privat eiendom.¹¹⁷ Rådighetsinnskrenkninger i fredningsvedtak regnes ikke som ekspropriasjon og rammes dermed aldri *direkte* av Grl. § 105. Bestemmelsen hindrer dermed ikke fredningsvedtak som pålegges eiendommen. Spørsmålet er om eiere likevel kan kreve erstatning fra det offentlige for slike inngrep.

115 Miljøverndepartementet. Klage på fredning av Skansen brannstasjon og Skansedammen. Bergen kommune.(2009)

116 Miljøverndepartementet. Klage på Riksantikvarens vedtak om fredning etter Kulturminneloven §§ 15 og 19. Skuibakken, gnr. 66 bnr. 10 og del av gnr.300 bnr.1104 Bærum kommune. Ref. 201002103/ZAS Dato 02.11.2010

117 Backer (2006) s. 122

Kulturminneloven har ingen bestemmelse om erstatning ved fredning av kulturminner. Imidlertid fremgår det indirekte av § 26 om forhåndsskjønn at erstatningsplikt kan bli aktuelt ved områdefredning etter § 19 og kulturmiljøfredning etter § 20. Eventuell erstatning fastsettes i samsvar med ”alminnelige rettsgrunnsetninger”, jf. § 26. Kulturminnelovens forarbeider gir også uttrykk for at fredninger ikke er ment å utløse erstatningsplikt, med mindre dette følger av vanlige rettsgrunnsetninger.¹¹⁸ Det må her siktes til analogi av Grl. § 105, slik at kun fredninger som vurderes som så inngripende at det blir tale om ekspropriasjon kan medføre krav på erstatning.¹¹⁹

Forarbeidene underbygger dette ved å understreke at erstatning etter alminnelige erstatningsprinsipper bare er aktuelt i særskilte tilfeller der rådighetsinnskrenkninger fører til vesentlig inngrep.¹²⁰ Problemstillingen om grunneier har krav på erstatning av det offentlige når rådighetsbegrensninger medfører økonomisk tap, er en av de mest omstridte i miljøretten. Ved rådighetsbegrensninger som følger av områdefredninger etter kml. § 19 er utgangspunktet at den enkelte grunneier må godta fredning uten erstatning

Grunneiere vil imidlertid kunne få tilskudd for merutgifter og tiltak som stanser og hindrer forfall av kulturminner. Klima- og miljødepartementet har for budsjettåret 2015 gitt tilskudd til fredete kulturminner i privat eie, og kulturmiljø og kulturlandskap etter bestemte tildelegningskriterium.¹²¹ Målgruppen er private eiere og forvaltere av bygninger, anlegg, kulturmiljø og landskap som er vedtaksfredet, automatisk fredet eller der fredningssak er under behandling.

4.4.2 Forhåndsskjønn etter kulturminneloven § 26

Klima- og miljødepartementet kan begjære forhåndsskjønn for å fastslå ”om og eventuelt i hvilken utstrekning et vedtak i medhold av §§ 19 og 20 vil medføre erstatningsansvar for det offentlige”, jf. kml. § 26. Den enkelte grunneier har ingen slik rett.

Formålet med § 26 er at staten kan få en oversikt over størrelsen på eventuell erstatning og forutsetter at endelig fredningsvedtak ikke er truffet.¹²² Bestemmelsen aktualiseres ved vurdering av fredningsområdets størrelse ut fra et kulturminnefaglig synspunkt og/eller ved at for-

118 Ot.prp.nr. 7 (1977-78) s. 23, Innst.O.nr. 45 (77-78) s. 4 og s. 10 og NOU 2002:1 pkt. 3.4.3

119 Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 16

120 Se bla. Ot.prp.nr. 50 (1998-1999) s. 40

121 Prop.1 S (2014-2015) s. 103

122 Holme (2005) s. 214

valtningen ønsker å fastsette fredningsbestemmelser som kan komme til å innskrenke eiers bruksrett.

5 Saksbehandling og tilgrensende problemstillinger

5.1 Saksbehandlingsreglene i kulturminneloven § 22

De innskrenkningene i eierbeføyelser som områdefredningen etter § 19 medfører, vil selvsagt forandre klar lovhjemmel og saksbehandling som ivaretar rettsikkerheten til de berørte. Kulturminneloven er myndighetenes virkemiddel i fredningsarbeidet med kulturminnene. Ved fredningsprosessen vil en rekke parter og ulike samfunnshensyn bli forsøkt ivaretatt gjennom de omfattende saksbehandlingsregler i kulturminneloven § 22. Bestemmelsen suppleres av lov av 10. februar 1967 nr. 10 om behandlingssåten i forvaltningen (forvaltningsloven, heretter fvl.) og uskrevene prinsipper om god forvaltningsskikk. Men kulturminneloven har på flere punkter andre saksbehandlingsregler enn forvaltningsloven, herunder reglene om saksforberedelsen til fredningsvedtak.

Saksbehandlingsreglene er ment som konfliktdempende styringsmiddel og innebærer en grundig prosess med høringer, offentlige kunngjøringer, varsling av partene osv. Det er pålagt fredningsmyndighetene å ta kontakt med berørte kommuner og fylkeskommuner for å drøfte avgrensning og innhold i fredningssaken, jf. § 22 første punktum. I tillegg skal et samarbeid søkes med organisasjoner og myndigheter som kan ha interesser i området.¹²³ Påtenkt fredningstiltak skal kunngjøres ”i minst 2 aviser som er alminnelig lest på stedet” og ”[s]åvidt mulig bør” grunneiere og øvrige rettighetshavere varsles, jf. § 22 nr. 2. Formuleringen i § 22 nr. 2 innebærer at kulturminnemyndigheten skal forsøke å nå de som blir berørt, men det medfører ikke saksbehandlingsfeil om dette ikke lar seg gjøre.¹²⁴ Fredningen skal legges frem for berørte statlige fagorganer og kommunestyret, jf. § 22 nr. 3, før fredningsvedtaket fattes og tinglyses, jf. § 22 nr. 5.

Prosessen skal sikre en forsvarlig saksbehandling, men som på øvrige forvaltningsområder viser praksis at feil kan finne sted. Saksbehandling i fredningsvedtaket av Lassens hus i Arendal kommune fra 2000, ble klaget inn for Sivilombudsmannen da det var gitt forbud mot å fjerne en vegg i huset etter § 15.¹²⁵ Ombudsmannen uttalte at det knyttet seg begrunnet tvil til

123 Ot.prp.nr. 51 (1987-1988) Om lov om endringer i lov av 9.juni 1978 nr.50 om kulturminner s.35

124 Ot.prp.nr. 51 (1987-1988) s.36

125 SOMB-2002-74 (2002 S 326)

om vedtaket var fattet på et forsvarlig grunnlag og om fredningsvedtakets restriksjonsnivå var godt nok begrunnet.

Siktemålet med prosessen er at fredingsarbeidet skal sees i sammenheng med kommunal planlegging, og at andre berørte parter skal komme tidlig inn i prosessen for å ha mulighet til og medvirke i utformingen av fredningsforslaget. Som refleksvirkning kan saksbehandlingen føre til større forståelse for kulturminnenes verdi og kunne skape grobunn for engasjement.

5.2 Forskrifts- og enkeltvedtaksfredning; en ulikhet mellom § 20 og § 19

Områdefredning etter § 19 og kulturmiljøfredning etter § 20 har mange likheter. Det materielle forholdet mellom bestemmelsene vil behandles nedenfor under punkt 7.2, mens det her fokuseres på ulikheten i de prosessuelle saksbehandlingsregler.

Ordlyden i §§ 19 og 20 kan fremstå svært like. En sentral forskjell mellom bestemmelsene er at områdefredning etter kulturminneloven § 19 er enkeltvedtak, mens kulturmiljøfredninger etter § 20 fredes i forskrift. Områdefredningene i § 19 gjelder således *”rettigheter og plikter til en eller flere bestemte personer”*, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b, og følger saksbehandlingsreglene i § 22. Kulturmiljøfredninger forskrifts-fredes derimot i medhold av forvaltningslovens kapittel VII, men da fredningene ofte setter strenge restriksjoner for utnyttelsen av eiendommer, skal saksbehandlingsreglene i § 22 følges også her.¹²⁶ Ettersom det gjerne er små materielle forskjeller mellom fredningssakene, er det nærliggende å overføre saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak på forskrifter.¹²⁷ Lovgiver har med dette ønsket å sikre en grundig prosess der alle berørte blir hørt. Men dette har også ført til at saksbehandlingsprosessen for § 20 er en svært tid- og ressurskrevende prosess.

Forskjellen mellom enkeltvedtak og forskrift kan noe upresist forklares som forskjellen mellom individuelle og generelle avgjørelser. Det finnes imidlertid flere gråsoner, og grensen for når det ene eller andre bør velges, vil kunne være usikker. I forarbeidene til forvaltningsloven uttales det imidlertid at det som regel vil være til fordel for den private at vedtaket blir regnet for individuelt.¹²⁸ Vedtak om forskrifts-fredning av kulturmiljø treffes av Kongen i statsråd som forvaltningens øverste organ, der ministrene og Kongen selv må godkjenne fredningene. Denne myndigheten er ikke delegert videre. Kulturmiljøfredningene kan ikke påklages gjennom forvaltningssystemet. Ved enkeltvedtak derimot, kan berørte få stilling som part og der-

¹²⁶ Ot.prp.nr. 50 (1998-99) s. 23

¹²⁷ Innst.O.II (1966-1967) Innstilling fra justiskomiteén om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker s.4

¹²⁸ Innst.O.II (1966-1967) s. 3

med tillegges flere rettigheter, eksempelvis klageadgang, jf. fvl. § 28.¹²⁹ Det bemerkes at Klima- og miljødepartementet har instruks- og omgjøringsrett overfor Riksantikvarens enkeltvedtak og kan prøve alle sider av saken.

5.3 Midlertidig fredning etter § 22 nr. 4 av § 19-område

Beslutningsprosessen frem til fredningsvedtaket er ofte langvarig, men behovet for å frede kan melde seg før fredningsvedtaket er truffet. I disse tilfellene kan det vedtas midlertidig områdefredning etter kml. § 22 nr. 4, jf. § 19, under fredningsprosessen, eller før prosessen er igangsatt.¹³⁰ Kulturminneloven § 22 nr. 4 gir ikke selvstendig hjemmel for fredning og de materielle vilkår for § 19 må være oppfylt for at vedtak om midlertidig fredning skal kunne fattes.¹³¹

Loven gir få retningslinjer for når midlertidig fredning kan fattes. Det forutsettes en fredningssak, jf. formuleringen «*inntil saken er avgjort*» i kml. § 22 nr.1. Tidligere krevde et midlertidig fredningsvedtak særlige grunner. Vilkåret ble tatt ut lovrevisjonen 21.3.1889 nr.17, men endringen har ikke medført realitetsforskjell.¹³² I praksis er midlertidige fredninger særlig aktuelle når kulturminner vil kunne ødelegges. Dette gjelder typisk ved planer om utbygging av områder eller rivning av bygg.

Antonbua i Midsund kommune ble midlertidig fredet i 2012 (se pkt. 4.1) etter at området ble regulert til forretning- og kontorbygg i en ny reguleringsplan. Miljøverndepartementet fant vilkårene for midlertidig fredning etter §§ 15 og 19 oppfylt fordi det var reell fare for tap av viktige kulturminneverdier idet kommunen ønsket å rive. Den midlertidige fredningen skulle skaffe Riksantikvaren kontroll med området, samt tid til å vurdere om område burde fredes permanent. Den midlertidige fredningen ble senere opphevet da Riksantikvaren ga etter for manglende fredningsvilje hos kommunen som grunneier.

For å unngå usikkerhet om hva som er tillat og ikke tillatt i et fredet område, fastsetter kulturminnemyndigheten særskilte fredningsbestemmelser. Hvilket restriksjonsnivå et midlertidig vedtak kan ha, er ikke vurdert i kulturminneloven. Et naturlig utgangspunkt er at et foreløpig vedtak ikke skal gå lenger enn det endelige fredningsvedtaket kan gjøre.¹³³ Det er imidlertid ingenting i lov eller forarbeider som tyder på at det midlertidige vedtaket binder det

129 Innst.O.II (1966-1967) s. 3

130 SOMB-1991-81(1991 S 165)

131 Holme (2005) s. 183

132 Holme (2005) s. 183

133 Backer (1986) s. 726 om naturvernloven

endelige fredningsvedtaket, og det er nærliggende å anta at endelig vedtak kan ha lempeligere eller strengere bestemmelser enn det midlertidige.

Et sentralt spørsmål for midlertidig fredningsvedtak er i hvilken grad det er adgang til å fravike saksbehandlingsregler for ordinære fredningsvedtak. Problemstillingen kom opp i forbindelse med en klage til Sivilombudsmannen på midlertidig fredning av en bygning etter kml. § 22 nr. 4.¹³⁴ Sivilombudsmannen uttalte at forvaltningslovens alminnelige saksbehandlingsregler slår inn, men kravene til varslings- og utredningsplikten lempes. Saken viser at forvaltningsloven § 16 om forhåndsvarslings og utredningsplikten etter § 17 er modifisert ved midlertidig fredning fordi vedtaket bare treffes ved akutte trusler mot området. Det kan heller ikke stilles samme krav til begrunnelse for vedtaket etter fvl. §§ 24 og 25. Selv om myndighet til å fatte midlertidig fredningsvedtak etter § 22 nr. 4 er delegert til fylkeskommunen, vil Riksantikvaren som er tillagt kompetanse til å treffe fredningsvedtak også ha kompetanse til å treffe midlertidige fredningsvedtak.¹³⁵ Riksantikvaren som overordnet statlig myndighet har ikke anledning til å instruere fylkeskommunen, men er klageinstans for vedtak som treffes av fylkeskommunen i første instans.¹³⁶

Et område kan fredes etter § 22 nr. 4, jf. § 19, mens det vurderes om området kvalifiserer for permanent fredning.¹³⁷ Et presserende spørsmål er om midlertidig områdefredning utelukkende bør anvendes der man har til hensikt å gjennomføre permanent fredning etter kulturminneloven, eller om midlertidig vedtak kan anvendes for å hindre eller kontrollere utviklingen av et konkret prosjekt i området.

I SOMB-1991-81 (1991 S 165) uttaler Sivilombudsmannen i forbindelse med objektfredning etter § 15 at et vedtak om midlertidig fredning kan treffes uavhengig av permanent fredningssak. Det ble imidlertid presisert at kulturminneloven § 22 nr. 4 forutsetter at arbeidet med den permanente fredning blir igangsatt uten unødig opphold, etter at midlertidige vedtak er truffet eller at klagesak er avgjort. Uttalelsen tyder på at dersom kulturmyndighetene er tilbøyelig til å konkludere med at permanent fredning ikke aktuelt, bør det midlertidige vedtaket oppheves umiddelbart. Men tolkningsargumentene for og mot midlertidig objektfredninger etter § 15 kan ikke nødvendigvis overføres til midlertidige områdefredninger etter § 19. De to fredningene skal ivareta ulike formål og det er ulike hensyn som gjør seg gjeldende, med ulik vekt.

134 SOMB-1991-81 (1991 S 165)

135 SOMB-1991-81 (1991 S 165)

136 Miljøverndepartementet. Vedrørende Riksantikvarens myndighet etter kulturminneloven-delegasjon midlertidig fredning. Dato 11.9.1990. Ref. 89/5769-28TLa

137 Jf. omfattende forvaltningspraksis og Holme (2005) s. 185

Forvaltningspraksis om midlertidig fredning etter § 15 vil trolig bare i begrenset grad ha overføringsverdi til § 19.

I den tidligere kulturminneloven § 21 (nå § 19) var adgangen til å treffe midlertidig fredningsvedtak hjemlet i bestemmelsens fjerde ledd. Forarbeidene til § 21 fjerde ledd fremhevet at midlertidig fredning etter § 19 skulle tilsvare den ordningen man hadde i naturvernlovens § 18 tredje ledd (nå opphevet).¹³⁸ Av sistnevntes forarbeider¹³⁹ fremgår det at midlertidig naturvernevedtak kan begrenses til å gjelde vern mot bestemte inngrep, ved at forarbeidene tilrår en presisering om midlertidig vernevedtak.¹⁴⁰ I lovrevisjonen av kulturminneloven i 1992 ble saksbehandlingsregelen for områdefredning overført fra § 21 fjerde ledd til § 22 nr. 4. Adgangen til midlertidig fredning mot bestemte inngrep er ikke kommentert i forarbeidene til den nye § 22 nr. 4 og det kan derfor antas at rettsstilstanden fortsatt gjelder. Problemstillingen kan være svært aktuell for å sikre kontroll med kulturminnets stilling i pressområder, men er meg bekjent ikke behandlet i forvaltningspraksis enda.

5.4 Fredninger i strid med reguleringsplan

Plan- og bygningsloven er det juridisk bindende styringsverktøyet som kvantitativt verner flest kulturminneområder i Norge. Vernet kan skje gjennom reguleringsplaner der areal og bygninger legges til vern av kulturmiljø eller kulturminner, jf. pbl. § 12-5 annet ledd nr. 5. Det er her adgang til å fastsette reguleringsbestemmelser som sikrer verneverdiene, jf. pbl. § 12-6 nr. 6. I kommuneplanens arealdel kan det angis hensynssoner for bevaring av kulturmiljø med tilhørende retningslinjer, jf. pbl. § 11-8, tredje ledd bokstav c. Det er imidlertid ikke alltid plan- og bygningsloven gir et tilfredsstillende vern av kulturminnene. Kommunen må balansere ulike samfunnshensyn og spørsmålet om kulturminnemyndighetene kan frede i strid med reguleringsplan aktualiserer seg.

Frem til 1. januar 1990 var det etter kulturminneloven forbudt å frede i strid med reguleringsplan vedtatt etter februar 1979. Fredning i strid med eldre reguleringsplan ble tillatt ved lovendring av 1990,¹⁴¹ da synet på hva som anses som fredningsverdig nødvendigvis endrer seg over tid og verneinteresser kan være mangelfullt utredet i reguleringsplaner.¹⁴² Det er også i

138 Ot.prp. nr. 7 (1977-78) s. 33 som henviser til regler om midlertidig fredning i Ot.prp. nr. 47 (1971-72) Om lov om endringer i lov av 19. juni 1970 nr. 63 under § 18 3. ledd

139 NOU 1980:23 Naturvern i Norge

140 NOU 1980:23 Naturvern i Norge s. 131 spørsmål 1 og Backer (1986) s. 727

141 Lov av 14. juni 1985 nr. 77 om planlegging og byggesaksbehandling

142 Ot.prp.nr. 51 (1987-1988) s. 35

tråd med særlovprinsippet (*lex specialis*), hvor vedtak i saker med hjemmel i kulturminneloven gis forrang fremfor vedtak med hjemmel i plan- og bygningsloven.¹⁴³

Denne rettstilstanden er ikke kommentert i forarbeidene til den nye plan- og bygningsloven, men det må kunne legges til grunn at det ikke er noen endring i rettstilstanden fra tidligere plan- og bygningslov. Adgangen til å beslutte fredningsvedtak i strid med eldre reguleringsplan gjelder dermed fortsatt.

Hva som menes med *eldre reguleringsplan* er ikke kommentert i lov eller forarbeider. I fredningen av lensmannsgården i Stryn kommune fra 2012 måtte kommunen eventuelt ha ekspropriert lensmannsgården for å realisere den gamle reguleringsplanen. I plan- og bygningsloven § 16-2 første ledd har kommunestyret frist for å vedta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan i ti år.¹⁴⁴ Reguleringsplanen var over 10 år gammel og kommunen kunne dermed ikke ekspropriere lensmannsboligen ut fra gjeldende reguleringsplan. Selv om en fredning ville være i strid med gjeldende reguleringsplan, ville fredningsvedtaket, i lys av reguleringssituasjonen på det tidspunktet, ikke ha store konsekvenser. Riksantikvaren legger derfor til grunn at *eldre reguleringsplaner* er urealiserte planer som er eldre enn ti år.¹⁴⁵

I hvilken grad kulturminnemyndigheten kan frede i strid med *nyere* reguleringsplaner, er mer uklart. I vedtak om områdefredning av Anne Maries vei 22 i Oslo kommune fra 2011 (se pkt. 2.4.3 og 4.2), fattet Riksantikvaren et fredningsvedtak av eiendom som var planlagt utbygget i tråd med *nyere* reguleringsplan. Fylkesmannen uttalte i klage på plan- og bygningsetatens vedtak om rammetillatelse at ”[d]ersom fredningsmyndighetene mener et større område rundt Villa Damman bør beskyttes vil et vedtak om fredning kunne skje i strid med reguleringsplanen”.¹⁴⁶ Fylkesmannen åpner her for at Riksantikvaren i særlige tilfeller også kan frede *nyere* reguleringsplaner.

Det skal imidlertid tungtveiende grunner til for å frede i strid med gjeldende reguleringsplan. I Miljøverndepartementets klagebehandling av midlertidig fredningsvedtak av Furuheim, Gol kommune 2011,¹⁴⁷ ble det understreket at reguleringsplaner er juridisk bindende og adgangen til å frede i strid med *nyere* reguleringsplaner reduserer forutsigbarheten som må foreligge ved

143 Riksantikvaren. Lensmannsgården i Tingvoll i Stryn kommune - Setrevege 7, Vedtak om fredning av hovedbygning, sidebygning, hage og heile tomta. Dato 1.06.2012. Ref. 09/00534-43, s. 6

144 Innjord, Frode A. (2010) *Plan- og bygningsloven: med kommentarer, Plandelen* s.437

145 Lensmannsgården i Tingvoll, Stryn kommune (2012) s. 9

146 Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Juridisk avdeling. Vedtak i klagesak–Oslo kommune–Anne Maries vei 22. Dato 12.03.2012. Ref. 2010/27087-9FM-J s. 6

147 Miljøverndepartementet. Klage på midlertidig fredning av Furuheim i Gol kommune Dato.16.05.2011. Ref.201100629-7 /RGU

forvaltningens utøvelse av myndighet.¹⁴⁸ Fredning i strid med gjeldende reguleringsplan kan gi store konsekvenser for grunneiere som har handlet i tillit til en godkjent plan. I alle tilfelle vil kulturminnemyndighetens interesser i utgangspunktet være tilstrekkelig ivaretatt gjennom deres adgang til å reise innsigelser under høringsrunden. Mens ny reguleringsplan ligger til offentlig høring, gjelder fortsatt den eldre reguleringsplanen og kulturminnemyndigheten vil da kunne frede i strid med den eldre planen. Terskelen for å frede i strid med gjeldende plan vil kunne senkes med planens alder. Hvorvidt kulturminnemyndigheten kan holde et område midlertidig fredet frem til tiårs-grensen og derved endre eldre reguleringsplan i stedet for ny reguleringsplan, er ikke prøvd i forvaltningspraksis. En slik omgåelse vil imidlertid kunne fremstå som myndighetsmisbruk og dermed ikke være tillatt.

Den midlertidige fredningen av Antonbua i Midsund 2012 ble vedtatt i strid med gjeldende reguleringsplan (se pkt. 4.1). Fredningsvedtaket ble klaget inn for Miljøverndepartementet, men departementet opprettholdt fredningen da kravene til midlertidig fredning ble ansett oppfylt. Om vilkårene for å frede i strid med gjeldende reguleringsplan forelå, var et forhold som måtte vurderes i forbindelse med det permanente fredningsvedtaket.¹⁴⁹ Det er imidlertid etter gjeldende rett usikkert hvor lenge et område kan være midlertidig fredet. I foreliggende sak ble midlertidig fredning opphevet og adgangen til å regulere i strid med gjeldende reguleringsplan ikke prøvd.

5.5 Dispensasjonsadgangen etter kulturminneloven § 19 tredje ledd

I enkelte tilfeller vil det være nødvendig å fravike fredningsvedtaket fordi det på fredningstidspunktet ikke er mulig å forutse alle situasjoner som kan oppstå i fremtiden. Kulturminneloven § 19 tredje ledd åpner for unntak fra fredningsvedtaket i spesielle tilfeller. Men dispensasjonsadgangen skal ikke brukes slik at fredningens hovedformål undergraves eller endres. Områdefredningens reelle virkning er til syvende og sist avhengig av hva det gis dispensasjon for.

Etter kml. § 19 tredje ledd kan departementet i "*særlige tilfeller*" gjøre unntak fra vedtak om fredning og fredningsbestemmelser for tiltak som ikke medfører "*vesentlige inngrep i det fredete området*". Med "*særlige tilfeller*" menes blant annet tiltak som er nødvendige av hensyn til formålet med fredningen.¹⁵⁰ Forarbeidene til endringer i kulturminneloven,¹⁵¹ fremhever at tiltak av vesentlig samfunnsmessig betydning eller andre helt spesielle omstendigheter kan

148 Klage på midlertidig fredning av Furuheim i Gol kommune (2011)

149 Klage på midlertidig fredning av Furuheim i Gol kommune (2011)

150 Rundskriv 27.9.2013, pkt .3

151 Ot.prp.nr. 51 (1991-1992)

begrunne unntak,¹⁵² eksempelvis kravet til universell utforming. Essensielle forhold for eiers fortsatte bruk av eiendommen, vil som oftest tilfredsstillende kravet til særlig tilfelle.¹⁵³ Det såfremt tiltaket ikke medfører vesentlig inngrep i det fredete området.¹⁵⁴ Rekkevidden av ”*vesentlig inngrep*” beror på kulturminnemyndighetens faglige skjønn. Rivning av bygg og større endringer i bygningskonstruksjon kan være eksempler på vesentlige inngrep.

Loven gir ingen anvisning på hvilke hensyn som skal begrunne dispensasjon og tillate inngrep. Forvaltningen må dermed avveie lovens formål og den samfunnsmessige betydningen av tiltaket. Det er fredningsvedtaket som trekker opp den rettslige rammen for kulturminnemyndighetens dispensasjonsadgang etter § 19 tredje ledd. Bestemmelsen er bygget opp på tilsvarende måte som §§ 15a første ledd og 20 tredje ledd. Det må antas at forvaltningspraksis vedrørende disse får anvendelse på § 19 tredje ledd.¹⁵⁵ Dispensasjonsmyndigheten er delegert til regionalt nivå med Riksantikvaren som klageinstans, jf. Forskrift om faglig ansvar etter kulturminneloven § 12 nr. 2.

Ingen har krav på å få dispensasjon. Selv om vilkårene er oppfylt, kan kulturminnemyndigheten ut fra en bredere vurdering avslå søknaden. Dersom det skal søkes om dispensasjon på et område som er dobbeltregulert er det ikke tilstrekkelig å søke kulturminnemyndighetene. Man må i tillegg søke de ordinære reguleringsmyndigheter.

6 Forholdet mellom § 19 og øvrige fredningsbestemmelser

Fredningsbestemmelsene i kulturminneloven har ulik grad av rådighetsbegrensninger. Fordi paragrafene har vide tolkningsmuligheter, vil hjemmelsgrunnlagene delvis overlappe hverandre. De vide fredningshjemlene kan gjøre at vanskelige grensedragninger mellom bestemmelsene unngås og arbeidet med å finne hjemmel til fredningssaker blir enklere. På den annen side kan det å bruke korrekt hjemmel bli en større utfordring. Legalitetsprinsippet setter grenser for hvor langt forvaltningens fullmakter kan trekkes når forbud eller pålegg skal hjemles.

6.1 Sikringssone etter § 6 og forbud mot inngrep etter § 3

Områdefredninger etter § 19 har flere likhetstrekk med reglene om sikringssone i § 6 og vurderingen av forbud mot tiltak som kan ”*utilbørlig skjemme automatisk fredet kulturminne*”

¹⁵² Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 24-25.

¹⁵³ Rundskriv 27.9.2013, pkt. 3

¹⁵⁴ Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 17 og s. 14

¹⁵⁵ Holme (2005) s. 173

etter § 3 første ledd. Begge bestemmelsene gjelder automatisk fredete kulturminner som opp-listet i § 4.

Sikringssonen i § 6 kan fastsette at de automatisk fredete kulturminnene skal være beskyttet med et område som strekker seg fra kulturminnets ytterkant og ”så langt det er nødvendig for å verne det mot tiltak som nevnt i § 3 første ledd”. Blir ikke sikringssonen særskilt avgrenset, omfatter den et fem meter bredt belte, jf. § 6 annet ledd. Forvaltningspraksis viser at særskilte avgrensninger ikke foretas, slik at det er fem-meters regelen som i praksis utgjør sikringssonen.

Sikringssonen anses som en del av selve kulturminnet og skal hindre fysisk ødeleggelse og bevare kulturminnets integritet og karakter.¹⁵⁶ I likhet med områdefredningen kan sikringssonen bidra til å bevare kulturminnets vitenskapelige interesser. Men sikringssonen skal ikke beskytte opplevelsen av kulturminnet i landskapet. Da er områdefredningen i § 19 aktuell. Primært er ikke § 19-fredninger ment som en sikringssone for stjerneobjektet, men § 19 kan få en slik anvendelse når formålet er å beskytte vitenskapelige verdier. Avhengig av områdefredningens formål vil den kunne konsumeres eller kumuleres til en sikringssone.

Det er i mange tilfeller mer nærliggende å sammenligne områdefredninger etter § 19 med forbudet mot tiltak som er egnet til å ”utilbørlig skjemme automatisk fredete kulturminner” i § 3 første ledd. Forbudet mot å ”utilbørlig skjemme” kan etter Sivilombudsmannens praksis ramme utenfor sikringssonen til et automatisk fredet kulturminne.¹⁵⁷ Vilåret i § 3 retter seg mot tiltak som fysisk sett ikke berører kulturminnet. I likhet med § 19-fredninger vil det typisk dreie seg om den visuelle virkningen området rundt har på kulturminnet. Men utilbørlig skjemme-vurderingen skiller seg blant annet fra § 19-fredninger ved at den fordrer en konkret vurdering av hvert tilfelle. Den kan heller ikke trekkes like langt som § 19-fredninger. Synspunktet har støtte i forarbeidene, som uttaler at vern av fornminner som en del av landskapet bør inntas som en særskilt vurdering.¹⁵⁸ Som regel vil en områdefredning konsumere forbudsbestemmelsen i § 3.

¹⁵⁶ Ot.prp.nr. 7 (1977-1978) s. 18

¹⁵⁷ Holme (2005) s. 37 jf. Kahn (2007) s. 157

¹⁵⁸ Ot.prp.nr. 7(1977-1978) s. 18

6.2 Forholdet mellom objektfredning etter § 15 og områdefredning etter § 19

I medhold av § 15 første ledd kan ”byggverk” og ”anlegg” med ”*kulturhistorisk eller arkitektonisk verdi*” fredes. Det er hovedsakelig den faglige vurderingen av kulturminnets ”*kulturhistorisk[e] eller arkitektonisk[e] verdi*” etter § 15 første ledd, som skal fastslå om kulturminnet bør objektfredes etter § 15 eller områdefredes etter § 19.

Ved objektfredning etter § 15 kan eierrådigheten i større grad innskrenkes enn ved områdefredning. Ordlyden i rådighetsinngrepsbestemmelsene § 19 annet ledd og § 15 tredje ledd, er imidlertid svært like. Etter § 19 kan ”*enhver virksomhet*” som er egnet til å motvirke formålet med fredningen forbys eller reguleres, mens for § 15 gjelder det tilsvarende for ”*alle typer tiltak*”. Rådighetsinnskrenkningene må imidlertid leses i sammenheng med bestemmelsenes øvrige ledd. Etter § 15 kan eksempelvis endring i materialbruk, farger og inventar forbys.

Solbråsetra i Sør Fron kommune, fredet i 2011, er et godt bevart seterlandskap bestående av syv bygg med røtter fra 1600-tallet.¹⁵⁹ Noen av byggene ble objektfredet etter § 15 mens resterende bygg og omgivelser ble fredet etter § 19. Områdefredningen ble revurdert etter høringsrunden fordi fredningsvedtaket gikk lenger enn det man antok å ha hjemmel for. I vedtaket ga fredningsbestemmelsene så detaljerte restriksjoner på bygningskroppen til to av byggene, at en antok det var mer hensiktsmessig å frede disse etter § 15. Låven ble likevel fredet etter § 19, da den bare hadde en ”*oppsluttende virkning i forhold til de § 15-fredete bygningene*”. For en eier kan det være vanskelig å se nyansene på restriksjonsnivået ved § 19-fredninger og § 15-fredninger. I foreliggende sak gjorde eier det klart at han ikke ønsket noen bygg fredet etter § 19.

Et områdes autentisitet vil øke verdien av områdefredningen rundt stjerneobjektet. I noen tilfeller viser forvaltningspraksis tendenser til å begrunne områdefredete bygg med bygningenes kulturhistoriske verdier. Et slikt blikkpunkt, eventuelt sammenholdt med manglende fokus på bygningenes betydning for å bevare virkningen av stjerneobjektet, kan tåkelegge forskjellen på § 15- og § 19-fredninger for eier. Når fredningsvedtaket tolkes i lys av de skjønsmessige fredningsbestemmelsene kan restriksjonsnivået på § 19-fredningen fremstå høyere enn det som er lovgivers intensjon. Overgangen mellom rådighetsbegrensningene i §§ 15 og 19 er glidende. I prinsippet kan individuelt utformete fredningsvedtak føre til at forbudene i § 19-fredninger er så strenge at restriksjonsnivået nærmer seg § 15-fredninger. I realiteten er det de vide og standardiserte formuleringene som skaper en uklar grense for hva eier kan foreta seg i en områdefredning.

¹⁵⁹ Riksantikvaren. Solbråsetra. i Sør Fron kommune (2011)

Vedtaksfredningen av Nesbyen togstasjon i Nes kommune fra 2002 har et høyt restriksjonsnivå på § 19-fredningen.¹⁶⁰ Fredningsvedtaket omfatter fire bygg fredet etter § 15, mens ett lite bygg og tog-perrongen ble fredet etter § 19. Det skilles ikke mellom fredningsbestemmelsen for § 15 og § 19. Dette er imidlertid et unntak fra den alminnelige praksis.

Tidligere kunne kulturminneloven § 15 annet ledd frede bygningsmiljøer for å ta vare på helheten i miljøet uten at den enkelte bygning var fredningsverdig.¹⁶¹ Muligheten for vern av hele bygningsmiljøer var imidlertid lite benyttet av kulturminneforvaltningen og etter lovendring i 1992 ble paragrafoverskriften endret fra «*bygningssmiljøer*» til «*anlegg*». Hjemmelen til å frede avgrensede bygningsmiljøer ble ved lovendringen i 1992 overført til den nye hjemmelen for kulturmiljøfredninger i § 20.¹⁶²

I fredningsvedtaket av Edvard Munchs atelier og kunstnerkolonien i Oslo kommune fra 2002 (se pkt. 4.2), ble 44 nøkterne og i prinsippet likt utformede trehus fra etterkrigstiden fredet som ett anlegg etter § 15 annet ledd. Det ble vedtatt en områdefredning rundt boligbebyggelsen og hele fredningen utgjorde til sammen 46 dekar.

Materielt sett har fredningen av Edvard Munchs atelier og kunstnerkolonien mange likhetstrekk med kulturmiljøfredningen av Birkelunden i Oslo kommune fra 2006.¹⁶³ Begge fredningene søker å sikre intakte miljøer og bruken av landskap og bebyggelse. Fredninger etter §§ 15 og 19 kan ha mange fellestrekk med miljøfredninger etter § 20.

6.3 Forholdet mellom kulturmiljøfredning etter § 20 og områdefredning etter § 19

Grensen mellom områdefredning etter § 19 og kulturmiljøfredning etter § 20 er glidende. De to bestemmelsenes ordlyd har flere fellestrekk og springer ut av forarbeidene til lovendringen i 1992. Begge paragrafene fokuserer på verdien av å bevare helhetlige områder og sammenhenger rundt kulturminnene.¹⁶⁴ Mens § 19 er en videreføring av tidligere bestemmelser, er § 20 helt ny. Kulturminneloven § 20 kom til fordi kulturminneforvaltningen hadde behov for en

160 Riksantikvarens tinglyste fredningsvedtak av Nesbyen stasjon, Bergensbanen, Gnr.4000, Bnr.6 i Nes kommune. Dato 9.12.2002. Ref. 99/1283-MO

161 Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 11

162 Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 14 og s. 25

163 Forskrift om fredning av Birkelunden kulturmiljø. FOR-2006-04-28-4421

164 Innst.S.nr. 135 (1987-1988) Bygnings- og fornminnevernet til St.Meld.nr.39 (1986-87) Bygnings- og fornminnevernet, Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 25

klar hjemmel til å frede de viktigste kulturmiljøer basert på miljøets egenverdi, uavhengig av om enkeltobjektene i området var fredningsverdig.¹⁶⁵

Begrepet kulturmiljø er definert som ”områder hvor kulturminner inngår som en del av en større helhet eller sammenheng”, jf. kml. § 2. annet ledd. Formålet med kulturmiljøfredninger er å ta vare på områder med innbyrdes sammenheng. Som forslag til kulturmiljøer som bestemmelsen kan anvendes på, har forarbeidene vist til ”bygdesentrum eller en gård og et seterlandskap eller andre områder med en funksjonell sammenheng”.¹⁶⁶ Uttalelsen viser hvordan § 20 er tenkt brukt på alle typer miljøer.

I likhet med § 19 annet ledd angir § 20 annet ledd rammen for hvilke rådighetsbegrensninger som kan vedtas i forbindelse med fredningsvedtak etter første ledd. Det er i forarbeidene lagt til grunn at § 20 annet ledd skal ha tilsvarende hjemmel til rådighetsreguleringer som § 19 annet ledd.¹⁶⁷ Forarbeidene for § 20 viser til omtalen av § 19 annet ledd, som igjen viser til forarbeidene til den tidligere § 21 for nærmere grenser for rådighetsreguleringen¹⁶⁸ (se drøftelsen av rådighetsreguleringer i § 19 under kapittel 4). Forbudene i kulturmiljøfredninger er mer detaljert utformet enn i områdefredninger. Ettersom forarbeidene legger opp til at §§ 19 og 20 har tilsvarende adgang til rådighetsbegrensninger, er det bare § 15 som har hjemmel til å foreta de mest inngripende fredningene, eksempelvis streng regulering av bygningskroppen eller interiørvern.

En sentral forskjell mellom § 19 og § 20 er vedtaksformen. Fredninger etter §§ 19 og 15 er enkeltvedtak utført av ”departementet”, mens kulturmiljøfredninger er forskrifter som dermed ”fredes av Kongen”, jf. § 20 første ledd (se drøftelsen i 5.2). Ved å legge avgjørelsesmyndigheten til Kongen, fikk kulturmiljøfredningene samme håndtering som verneområdene i naturvernloven (nå opphevet). Det var antatt at kulturmiljøfredninger var ”sammenlignbare både i størrelse og konsekvenser” med landskapsvernområder og derfor burde ha samme avgjørelsesmyndighet, nemlig Kongen.¹⁶⁹ Men ettertiden har vist at landskapsvernområder ofte strekkes over større arealer og involverer flere eiere og berørte enn kulturmiljøfredningene. Landskapsvernområder har derfor større behov for en saksbehandling som gir muligheter for innspill på alle nivå.

¹⁶⁵ Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 14

¹⁶⁶ Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 25

¹⁶⁷ Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 25

¹⁶⁸ Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) s. 24, jf. Ot.prp.nr. 7 (1978-79) s. 33

¹⁶⁹ Ot.prp.nr. 51 (1991-92) s. 13

Per dags dato er det kun ni forskriftsfredete kulturmiljøer.¹⁷⁰ Disse er Birkelunden-, Bygdøy-, Havrå-, Kongsberg Sølvverk-, Skoltebyen-, Sogndalstrand-, Sør-Gjæslingan-, Tinfos- og Utstein-kulturmiljø. Antallet viser at terskelen for å frede kulturmiljømiljøer er tilsvarende høy som nasjonalparker.

Kulturmiljøfredningen av Bygdøy¹⁷¹ har mange likhetstrekk med §§ 15 og 19-fredningen av Bogstad Gård med plasser og kulturlandskap i Oslo kommune fra 2014.¹⁷² Bogstad-fredningen ligger i kjerneområdet til kulturmiljøfredninger, men ble likevel fredet som enkeltvedtak etter §§ 15 og 19. Fredningen var planlagt ferdigstilt til Grunnlovjubileet 2014 og fredningsprosessen måtte skje på en effektiv måte. Antakelig er det mer effektivt å frede ved enkeltvedtak enn ved forskrift. Der et område kvalifiserer både som kulturmiljøfredning og enkeltvedtaksfredning, viser forvaltningspraksis at sistnevnte vil være preferert. En slik praksis er i tråd med presumpsjonen i forvaltningslovens forarbeider, der et vedtak i tvilstilfelle bør utformes individuelt.¹⁷³

I noen tilfeller er kulturmiljøfredninger nødvendig, fordi §§ 15- og 19-fredningene ikke gir tilfredsstillende vern. Mens § 19 gir hjemmel til å frede *”et område rundt et fredet kulturminne og skipsfunn”*, har § 20 et videre perspektiv ved å frede *”områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng”*, jf. § 2 annet ledd. Kulturmiljøfredning retter seg mot områder nasjonal kulturhistorisk verdi, uavhengig av fredningsverdien til enkeltobjekter. Her utfyller områdefredninger etter §§ 15 og 19 og kulturmiljøfredning etter § 20 hverandre.

Fredningen av Uthavnen i Ny-Hellesund i Søgne kommune fra 2015, ble løst på annen måte enn Bogstad Gård.¹⁷⁴ Her var et område utbyggingstruet og tenkt midlertidig fredet etter §§ 15 og 19, men ble i stedet midlertidig forskriftsfredet etter § 15. Kommunen planla å rive bygg uten selvstendig fredningsverdi, men som likevel var sentrale for området karakter og formidlingsverdi. Det er nå igangsatt en prosess mot permanent fredningen av kulturmiljøet Uthavnen Ny-Hellesund og saken er på offentlig høring frem til 7. mai 2015.

170 <http://www.miljostatus.no/Fredete-kulturmiljoer/> [lest.26.03.2015]

171 Bygdøy kulturmiljøfredning. FOR-2012-02-17-168

172 Riksantikvaren. Bogstad går med plasser og kulturlandskap–Oslo kommune. Vedtak om fredning med hjemmel i lov om kulturminner §15, §19, jf. §22. Dato 28.11.2014, Ref. 14/02424-1

173 Innst.O.II (1966-1967) Innstilling fra justiskomiteén om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) s.3-4, pkt. 3c

174 Riksantikvaren. Ny-Hellesund kulturmiljø – Søgne kommune- kml. § 20 fredning av kulturmiljø (På høring frem til 7. mai 2015)

Etter ordlyden i § 19 første ledd gis det adgang til å kombinere områdefredning med ”*fredet kulturminne og skipsfunn*”. Lovgiver har ikke overveiet kombinasjonen §§ 19 og 20. Dette synes ikke nødvendig ettersom bestemmelsene kan gi ganske likt vern og begge kan kombineres med § 15. I tilfelle hvor det foreligger kulturminner med objektfredningstatus etter § 15, eksempelvis fredning av Birkelunden kulturmiljø¹⁷⁵, synes ordlyden i § 2 annet ledd å oppstille et krav om en bredere vurdering av kulturmiljøfredning enn områdefredning etter § 19. Det begrensede antall fredede kulturmiljøer viser at kulturminnemyndigheten i praksis oppstiller en høy terskel for § 20 fredning og forskjellene i saksbehandlingen kan underbygge dette.

175 Birkelunden kulturmiljø. FOR-2006-04-28-442

7 KILDER

Lover

Kongeriket Norges Grunnlov Lov 17. mai 1814 (Grunnloven)

Lov 10. februar 1967 nr. 10 om behandlingsmåten i forvaltningen (forvaltningsloven)

Lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven)

Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven)

Lov 7. juni 1996 nr. 32 om gravplasser, kremasjon og gravferd (gravferdsloven)

Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) og Første tilleggspatokoll av 20. mai 1952 til Den Europeiske Menneskerettskonvensjon (EMK)

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

Opphevede lover

Lov av 17. mai 1904 om forbud mod at utføre fortidslevninger av landet

Lov av 13. juli 1905 nr. 4 om fredning og bevaring af fortidslevninger (fortidslevningloven)

Lov av 3. desember 1920 nr. 2 om bygningsfredning (bygningsfredningsloven)

Lov av 2. juli 1921 nr. 1 om ret til å setja forbod mot byggjing eller verksemd som skjemmer offentlege minnesmerke m.m.

Lov av 29. juni 1951 nr. 3 om fortidsminner (fornminneloven)

Lov 19. juni 1970 om naturvern (naturvernloven)

Lov av 14. juni 1985 nr. 77 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Forskrift

FOR-1979-02-09-8785 Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven

Rettspraksis:

Rt. 1991 s. 1137

Rt. 2013 s. 46

RG-1991-528

Forarbeider

Norges offentlige utredninger (NOU)

NOU 1980:23 Naturvern i Norge

NOU 2002:1 Fortid former framtid. Utfordringer i en ny kulturminnepolitikk.

NOU 2004:28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold – (Naturmangfold-loven)

Proposisjoner, innstillinger og beslutninger

Ot.prp.nr. 28 (1904-1905) Angaaende udfærdigelse af en lov om bevaring af mindesmærker m.v. fra fortiden

Ot.prp.nr. 4 (1920) Om lov om bygningsfredning. Utkast til lov om bygningsfredning.

Indst.O.nr. XII (1920) Tilraadning fraa universitetets- og fagskulenemndi vedkomande lov om bygningsfredning (Ot.prp.nr. 4)

Besl.O.nr. 133 (1920) 26.oktober 1920 – Odelsting hvor det blev fattet vedtak um lov um bygningsfredning

Ot.prp.nr. 39 (1921) Om utferdigelse av en lov om forbud mot opførelse av bygninger eller utøvelse av virksomhet som kan virke skjemmende for offentlige minnesmerker og steder, hvortil der knytter sig historisk verdifulle minner m.m. samt om avgivelse efter takst av sådanne bygninger og anlegg

Ot.prp.nr. 44 (1951) Lov om fornminne: Tilråding frå Kyrkje- og Undervisningsdepartementet 30. mars 1951

Ot.prp.nr. 23 (1962-1963) Om lov om endring i lov om fornminne frå 29. juni 1951

Ot.prp.nr. 60 (1974-1975) Om lov om endringer i lov om bygningsfredning av 3. desember 1920 nr. 2

Innst.O.nr. 75 (1974-1975) Tilrådning fra kommunal- og miljøvernkomiteen om lov om endringer i lov om bygningsfredning av 3. desember 1920 nr. 2

Besl.O.nr. 73 (1974-1975) Om endringer i lov om bygningsfredning av 3. desember

Ot.prp.nr. 3 (1976-77) Om lov om endringer i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker

Ot.prp.nr. 7 (1977-1978) Om lov om kulturminner

Innst.O.nr. 45 (1977-1978) Om lov om kulturminner

Ot.prp.nr. 51 (1987-1988) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven m.fl.

Innst.S.nr. 135 (1987-1988) Bygnings- og fornminnevernet

Ot.prp.nr. 51 (1991-1992) Endringer i lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner
Innst.O.nr. 73 (1991-1992) Endringer i lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner
Besl.O.nr. 108 (1991-1992) Endringer i lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner
Ot.prp.nr. 75 (1993-94) Om lov om endringer i forvaltningsloven
Ot.prp.nr. 50 (1998-99) Om lov om endringer i lov av 9 juni 1978 nr. 50 om kulturminner
Ot.prp.nr.102 (2004-2005) Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)
Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)
Innst. 71 S (2009–2010) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkning av korleis Miljøverndepartementet varetek det nasjonale ansvaret sitt for freda og verneverdige bygningar.
Prop. 1 S (2014-2015) Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2015. Klima og miljødepartementet.

Stortingsmeldinger:

St. Meld.nr. 39 (1986-87) Bygnings- og fornminnevernet
St. Meld.nr 29 (1996-1997) Regional planlegging og arealpolitikk
St. Meld.nr. 16 (2004-2005) Leve med kulturminner
Meld. St.35 (2012-2013) Framtid med fotfeste. Kulturminnepolitikken

Rundskriv, veiledere og uttalelser:

Det kongelige justis- og politidepartementet, Lovavdelingen: *Spørsmål om adgang til å anvende lov om kulturminner av 1978 §§16-20 og § 27 for så vidt gjelder bygninger m v som er fredet i medhold av lov um bygningsfredning av § 1920, av 27.08.1990. Ref. 1B41/90 E EA/Atia*

Kommunal og moderniseringsdepartementet: *Retningslinjer for statlig klagebehandling, Rundskriv H-2103, 1998*

Miljøverndepartementet: *Kulturminnevern og planlegging etter plan og bygningsloven, Rundskriv T-4/92*

Miljøverndepartementet: *Vedrørende Riksantikvarens myndighet etter kulturminneloven - delegasjon - midlertidig fredning, av 11.9.1990. Ref. 89/5769-28 TLa*

Riksantikvaren: *Plan- og bygningsloven som verktøy for kulturminneforvaltningen, 2006*

Riksantikvaren: *Kulturminner kulturmiljø og landskap Plan og bygningsloven, 2010*

Riksantikvaren: *Enklere og raskere dispensasjonsbehandling av tiltak på byggverk, anlegg mv. fra nyere tid, områder og kulturmiljøer som er fredet i medhold av kulturminneloven*, Rundskriv av 27.09.2013, endret 20.05.2014

Riksrevisjonen: *Korleis miljøverndepartementet varetek det nasjonale ansvaret sitt for freda g verneverdige bygningar*, nr. 3:9 2008-2009

Forvaltningspraksis

Klagevedtak avgitt av Miljøverndepartementet

- 1998 Miljøverndepartementet: *Havrå i Hordaland, gårdstun med kulturlandskap rundt*, Kongelig resolusjon av 4.12.1998.
- 1999 Miljøverndepartementet: *Utstein gård med kulturmiljø fredet*, Kongelig resolusjon av 17.12.1999.
- 2000 Miljøverndepartementet: *Klage på Riksantikvaren vedtak om fredning etter kulturminneloven §§ 15 og 19, Villa Breidablikk gnr. 31, bnr. 63 og 1062, Bodø Kommune*, av 25.2.2000. Ref. 97/3366-44
- Miljøverndepartementet: *Klage på Riksantikvarens vedtak etter kulturminneloven §§ 15 og 19 om fredning, Rådhusgaten 12, Lassens hus, gnr. 501, bnr. 238, Arendal kommune*, av 26.6.2000. Ref. 97/1068-15
- Miljøverndepartementet: *Skoltesamisk område Neiden Sør-Varanger*, Kongelig resolusjon av 22.9.2000
- 2004 Miljøverndepartementet: *Klage på fredning av Parkveien 27, 29 og 31 – Gnr 214, bnr 261, 262 og 263 – Oslo*, av 20.10.2004. Ref. 200203290-/RG
- 2006 Miljøverndepartementet: *Forskrift om fredning av Birkelunden kulturmiljø, Oslo kommune*, av 28.04.2006. Ref. 200504822-/MAM
- 2009 Miljøverndepartementet: *Klage på Riksantikvarens vedtak om fredning med hjemmel i kulturminneloven §§ 15 og 19, jf. 22. Skansen brannstasjon og Skansedammen, Øvre Blekeveien 1, gnr./bnr. 167/1220,1221, Bergen kommune*, av 3.6.2009. Ref. 200800987-/ROG
- Miljøverndepartementet: *Klage på vedtak om fredning etter kulturminneloven §§15 og 19 jf. §22 – Gbnr. 38/7 i Hamarøy kommune*, av 03.07.2009. Ref. 200803693-5/OCT

- 2010 Miljøverndepartementet: *Klage på Riksantikvarens vedtak om fredning etter Kulturminneloven §§ 15 og 19. Skuibakken, gnr. 66 bnr. 10 og del av gnr. 300 bnr. 1104 Bærum kommune*, av 02.11.2010. Ref:201002103/ZAS
- 2011 Miljøverndepartementet: *Klage på Riksantikvarens vedtak om områdefredning med hjemmel i kulturminneloven § 19 jf. § 22, Kåfford deler av gnr. 14 bnr. 1 og 7 i Alta kommune, Finnmark fylke*, av 04.01.2011. Ref: 200804327-/ZAS
- Miljøverndepartementet: *Klage på midlertidig fredning av Furuheim – gnr. 25 bnr. 47 i Gol kommune*, av 16.05.2011. Ref: 201100629-7 /RGU
- 2012 Miljøverndepartementet: *Forskrift om fredning av Bygdøy kulturmiljø, Oslo kommune*, Kongelig resolusjon av 17.02.2012 med hjemmel i lov av 9. Juni 1978 nr. 50 om kulturminner § 20.
- Miljøverndepartementet: *Klage på områdefredning langs Havna allé 15 (Villa Dammann) i Anne Maries vei 22, Oslo*, av 24.10.2012. Ref: 12/4063
- 2013 Miljøverndepartementet: *Klage på mellombels fredning av Antonbua, gnr.48, bnr.7 i Midsund kommune*, av 11.02.2013. Ref: 12/4305

Riksantikvarens fredningsvedtak

- 1997 Riksantikvaren: *Fredning av fornminneområdet i Hjemmeluft/ Jiebmaluokta, Alta kommune, Finnmark fylke*, av 23.12.1991. Ref: 2816 b-445/90 RHe
- 1999 Riksantikvaren: *Edvard Munchs atelier etter Kml § 15 3. ledd o § 19 2. ledd*. av 19.2.1997. Ref: 1997/000135
- Riksantikvaren: *Områdefredning i hjemmeluft, Alta kommune. Finnmark fylkeskommune*, av 23.12.1999. Ref: 200100827-1.
- 2002 Riksantikvaren: *Reinslettveien 32, Villa Breidablikk, gnr 31, bnr 63, og gnr 31 bnr 1062 Bodø kommune. Vedtak om fredning med hjemmel i kulturminneloven § 22*, av 29.10.2002. Ref: 13543
- Riksantikvaren: *Ekely – Edvard Munchs atelier og kunstnerkolonien, Gnr 29, DIV. Bnr. Og deler av deler av Gnr 31, Bnr 5, Oslo Kommune*, av 15.10.2002. Ref: 1997/000135-17.
- Riksantikvaren: *Nesbyen stasjon, Bergensbanen, Gnr 4000, Bnr 6 Nes kommune. Tinglysning av fredningsvedtak*, av 9.12.2002. Ref: 99/1283-MO
- 2003 Riksantikvaren: *Kongsveien 15. Ekebergrestauranten, Gnr 235 Bnr 15 gnr. 152 bnr 116, Oslo kommune. Tinglysning av fredningsvedtak. Vedtak om fredning med hjemmel i lov om kulturminner §§ 15 jfr. § 22*, av 6.1.2003. Ref: 2001/02185 ETB-7

- Riksantikvaren: *“Enkefur devolds villa” Einarvikgata 7 (tidligere hansstrøms gate 2) Gnr 201, bnr. 261, Ålesund kommune. Vedtak om fredning med hjemmel i lov om kulturminner §§ 15 og 19 jf. § 22, av 22.09.2003. Ref: 03/724-3.*
- 2006 Riksantikvaren: *Sandvigveien 165, gnr 307, bnr. 80, Arendal kommune – vedtak om endring av vedtak om fredning, forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav A, jf. Kulturminneloven §§15 og19, av 26.9.2006. Ref: 06/3331-1*
- Riksantikvaren: *Villa Fridheim, gnr. 197 bnr. 10 fnr. 1, Krødsherad kommune. Vedtak om fredning med hjemmel i kulturminneloven §§ 15 og 19, jf. § 22, av 31.10.2006. Ref: 06/1208-X3*
- 2007 Riksantikvaren: *Vedtak om fredning med hjemmel i lov om kulturminner §§ 15 og 19 jf. § 22. Hamsund gård, Knut Hamsuns barndomshjem, Gnr 38, Bnr 1, 7, 9, 20, 21, 27, 36, 37, 39, 40, 41, 42 og 43 i Hamarøy kommune, av 27.06.2007. Ref: 06/03787-1*
- 2009 Riksantikvaren: *Kåffjord, deler av gnr. 14 bnr 1 og 7, Alta kommune – vedtak om områdefredning med hjemmel i lov om kulturminner (kml) § 19 jf. § 22, av 18.6.2009. Ref: 08/00641-6*
- 2011 Riksantikvaren: *Solbråsetra, Gnr./Bnr.55/1, 41/67 og deler av 41/31 og 161/2 i Sør Fron kommune–ved tak om fredning med hjemmel i lov om kulturminner §15 og §19, jf.§ 22, av 5.8.2011. Ref.07/00441-10.*
- Riksantikvaren: *Rørvik gård, gnr 63 bnr 3,4,49 og 67 i Tysfjord kommune, vedtak om fredning med hjemmel i lov om kulturminner § 15 og § 19, jf. § 22, av 25.08.2011. Ref: 06/00993*
- 2012 Riksantikvarens – Klage til Miljøverndepartementet: *Anne Maries Vei 18, 20, 22 og 24. Områdefredning av deler av tomtene i.h.t. KML § 19 1. Ledd. Klage på Riksantikvarens vedtak av 30. Mars 2012 om områdefredning, av 11.05.2012. Ref: 11/02171-22*
- Riksantikvaren: *Anne Maries vei 18,20,22 og 24 i Oslo kommune – Vedtak om fredning av deler av eiendommene, jf. kulturminneloven § 19 1. ledd, av 30.03.2012. Ref: 11/02171-18*
- Riksantikvaren: *Lensmannsgarden Tingvoll Gnr/bnr 57/63 i Stryn kommune - Setreveien 7, Vedtak om fredning av hovudbygning, sidebygning, hage og heile tomta, jf. lov om kulturminner av 9. juni 1978, av 01.06.2012. Ref: 09/00534-43*

- Riksantikvaren: *Antonbua, gnr/bnr 48/7, Midsund kommune. Vedtak om mellombels fredning med heimel i lov om kulturminner av 9. juni 1978 nr. 50 § 22 pkt. 4, jmf §§ 15 og 19, av 20.07.2012. Ref: 12/01780-1*
- 2013 Riksantikvaren: *Thamshavnbanen, i Meldal og Orkanger kommuner, Sør-Trøndelag vedtak om fredning med hjemmel i lov om kulturminner §§ 15 og 19 jf. § 22, av 20.12.2013. Ref: 07/02428-13*
- 2014 Riksantikvaren: *Kornhaug – gnr. 132 bnr 85, del av bnr. 3, bnr. 77, bnr. 148, bnr 204 og del av bnr 205 – Gausdal kommune – Vedtak om fredning med hjemmel i lov om kulturminner § 15 og § 19 jf. § 22, av 11.06.2014. Ref: 11/00706-7*
- Riksantikvaren: *Fredriksten festning, Halden kommune, gnr 160 bnr. 241 fnr. 1, gnr. 160 bnr. 549, gnr. 162 bnr. 1 fnr. 165 – vedtak om fredning av et område i tilknytning til Fredriksten festning etter kulturminneloven § 19 jf. § 22, av 16.8.2014. Ref: 07/02027-13*
- Riksantikvaren: *Bogstad går med plasser og kulturlandskap – gnr./bnr.:13/1, 13/3, 13/36, 27/50, 27/2751, 27/2752 og 27/2753, Oslo kommune, Vedtak om fredning med hjemmel i lov om kulturminner § 15, § 19, jf. § 22, av 28.11.2014. Ref: 14/02424-1*
- Riksantikvaren: *Vedtak om midlertidig fredning med hjemmel i kulturminneloven § 22 nr. 4, jf. § 15 jf. § 4 første ledd bokstav j og § 19. Slagskipet Tirpitz, Håkøya, Troms kommune, av 18.12.2014. Ref: 14/02720-1*
- Riksantikvaren: *Vedtak om midlertidig fredning med hjemmel i kulturminneloven § 22 nr.4,jf.§15,jf.§4 første ledd bokstav j og § 19. Krysseren Blücher, Drøbaksundet, Frogn Kommune, av 18.12.2014. Ref: 14/00242-5*
- 2015 Riksantikvaren: *Uthavnen Ny-Hellesund, Søgne kommune - Sentral offentlig høring - Forslag om fredning av kulturmiljø, kulturminneloven § 20, på høring frem til 7. mai 2015. Ref:14/01949-10*

Fylkeskommunens og Fylkesmannens vedtak

- 2010 Fylkesmannen i Oslo og Akershus, juridisk avdeling: *Vedtak i klagesak – Oslo kommune – Anne Maries vei 22 – Gnr 42, Bnr 50, av 12.03.2012. Ref: 2010/27087-9FM-J*
- 2013 Fylkeskommune: *Haugesund kommune, Haugesund rådhus gnr 40 bnr 667 – Dispensasjon etter kulturminneloven § 19 - felling av tre. Fylkesrådmannen regionalutviklingsavdelingen, av 07.02.2013. Arkiv nr.: C52&18, Saks nr.: 12/190 17-7*

Sivilombudsmannens uttalelser

- 1991 SOMB-1991-81 (1991 S 165) - *Midlertidig fredning etter kulturminneloven*
- 2002 SOMB-2002-74 (2002 S 326) *Fredning av kulturminne – dispensasjon etter kulturminneloven § 15 bokstav a*

Litteratur

- Backer, Inge Lorange (1986) *Naturvern og Naturinngrep forvaltningsrettslige styringsmidler* Universitetsforlaget
- Backer, Inge Lorange (2006) *Innføring i naturressurs- og miljørett* 4. utg. Gyldendal
- Baldersheim, Erlend (2010) *Reglar om fast eigedom* Cappelen Damm
- Boe, Erik Magnus (2012) *Rettskildelære under debatt* Universitetsforlaget
- Bugge, Hans Chr *Lærebok i miljøforvaltningsrett* 2. utg. (2009) og 4. utg. (2015) Universitetsforlaget
- Eckhoff, Thorstein og Helgesen, Jan E. (2012) *Rettskildelære* 5. utg. Universitetsforlaget
- Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind (2014) *Forvaltningsrett* 10. utg. Universitetsforlaget
- Falkanger, Thor (1986) *Eierrådighet og samfunnskontroll* 3. utg. Universitetsforlaget
- Falkanger, Thor og Falkanger, Åge Thor (2013) *Tingsrett* 7. utg. Universitetsforlaget
- Fleischer, Carl August (1999) *Miljø og ressursforvaltning – Grunnleggende forutsetninger* 3. utg. Universitetsforlaget
- Gisle, Jon (red) (2010) *Jusleksikon* 4. utg. Kunnskapsforlaget
- Holme, Jørn (2014) *Kulturminnevern – forholdet til eiendomsrett og utbygging*. Foredrag ved det 40. nordiske juristmøte i Oslo 2014. Trykt i: Forhandlingene ved det 40. nordiske juristmøtet i Oslo 21.-22. august 2014. Del 1 - 2014 - S. 175-190
- Holme, Jørn (red) (2005) *Kulturminnevern Bind I og Bind II* 2. utg. Økokrim
- Husebø, Egil M. (1996) *Rettskildelære – Miljørett* Utstein Forlag
- Innjord, Frode A. (2010) *Plan- og bygningsloven: med kommentarer, Plandelen* Gyldendal akademisk
- Kahn, Michael (2007) *Lærebok i kulturminnerett* Tapir akademisk forlag
- Kjærstad, Håvard (2003) *Forvaltningspraksis som rettskilde* Jussens venner 03/2003
- Pedersen, O.J, Sandvik, Skaaraas P., Ness H., og Os, S.A. (2010) *Plan- og bygningsrett* 2. utg. Universitetsforlaget.
- Røhnebæk, Ørnulf (1995) *Miljø og Juss, oversikt over norsk miljørett med innføring i juss og forvaltningsrett* Universitetsforlaget
- Røsnes, E. August (red.) (2014) *Areal-administrasjon* Universitetsforlaget

Winge, Nikolaai K. (2013) *Kampen om arealene, rettslig styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning* Universitetsforlaget

Nettsider:

www.miljøstatus.no

www.riksantikvaren.no

<http://ordnokkelen.ra.no>

<http://www.ssb.no>

<https://snl.no/>

Muntlige kilder

En varm takk til juridisk seksjon hos Riksantikvaren for inspirerende og lærerike samtaler:

Fjell, Sindre (Seksjonssjef)

Bru, Lars Erik Eibak

Rystad, Inger Johanne

Stang, Kaare

Sveen, Eline Ova

Ihler, Tove Elise

Nordling, Elisabeth